

Secrétariat d'Etat au Tourisme

Inspection générale du Tourisme

Les refuges de montagne en France

**Propositions en vue d'un dispositif
réglementaire et contractuel adapté**

RAPPORT DE MISSION

Rapport établi sous la direction de Bernard Serres, Inspecteur général adjoint du tourisme, par Dominique Giard et Michel Rouffet (Service d'études et d'aménagement touristique de la montagne)

14 novembre 2000

SOMMAIRE

Que disait-on il y a un siècle sur le sujet ?.....	4
RÉSUMÉ DU RAPPORT	5
1. Origines de la démarche	7
2. Méthode de travail mise en œuvre.....	8
3. Analyse de la situation actuelle des refuges.....	10
3.1. Une définition sectorielle peu transparente.....	10
3.2. Des missions de service public indéniables.....	11
3.3. Une offre et une fréquentation quantitativement limitées mais une valeur d’image considérable.....	13
3.3.1. Tour d’horizon rapide de l’offre et approche de la fréquentation.....	13
3.3.2. Une contribution significative à la fréquentation touristique estivale de la montagne.....	14
3.4. Des conditions d’accès trop limitées pour les groupes d’enfants encadrés.....	1
3.5. Une réglementation parcellisée, en grande partie inadaptée et difficilement applicable.....	16
3.6. Un questionnement récurrent sur le statut juridique des gardiens.....	17
3.7. Une qualité générale des services sujette à interrogations.....	19
3.8. Une insertion difficile dans le milieu local.....	21
4. Les propositions d’intervention	23
4.1. Stratégie	23
4.2. Propositions et actions	23
Proposition A : mieux définir les refuges de montagne.....	24
Proposition B : Adapter et rendre cohérentes les réglementations techniques applicables aux refuges.....	26
Proposition C : Faciliter raisonnablement l’accès des groupes de mineurs encadrés aux refuges.....	31
Proposition D : Intégrer les refuges dans une politique d’aménagement et de développement durable de la montagne.....	34
Proposition E : Améliorer la qualité des services rendus par les refuges.....	37
4.3. Mesures	42
Mesure 1 : Un décret en Conseil d’Etat concernant la définition des refuges, leur classification, les missions de service public.....	43
Mesure 2 : Des arrêtés préfectoraux dressant la liste des refuges.....	45
Mesure 3 : modification de l’arrêté du 10 novembre 1994 du ministre de l’intérieur concernant les mesures de sécurité contre les risques d’incendie et de panique.....	46
Mesure 4 : Modification et adaptation d’arrêtés ministériels relatifs à la santé, à l’hygiène et à la sécurité alimentaire.....	47
Mesure 5 : Une circulaire du ministère de l’équipement, des transports et du logement (DGUHC).....	51
Mesure 6 : La prise en compte des refuges dans la circulaire « motoneiges » du ministère de l’aménagement du territoire et de l’environnement en préparation.....	52
Mesure 7 : Une circulaire du ministère de l’éducation nationale.....	53
Mesure 8 : Une circulaire du ministère de la jeunesse et des sports.....	55
Mesure 9 : Une instruction de la DATAR aux préfets.....	56
Mesure 10 : Des groupes de travail « refuges » au niveau national (AFIT) et de chaque grand massif pour améliorer la qualité des services rendus par les refuges.....	57
Tableau récapitulatif des propositions, action, mesures et moyens	58
Annexes.....	60

Que disait-on il y a un siècle sur le sujet ?

« Les hommes dont les noms remplissent la période héroïque de l'histoire alpine étaient, pour la plupart, d'intrépides marcheurs. Les distances, les hauteurs semblaient fondre sous leurs pas (...). Si tout le monde était à même de procéder ainsi, les hôtels alpins installés dans les villages constitueraient des bases d'opérations suffisantes. Ils sont légion ceux qui ne se sentent pas la force de mener pareil train et qui sont cependant capables de jouir vivement de la haute montagne si l'on veut bien aménager des étapes intermédiaires. D'ailleurs, un peu d'expérience le montre bientôt, les splendeurs des grandes altitudes ne sont pas pour les sportsmen qui les traversent d'un pas rapide. Elles se prodiguent, au contraire, au touriste qui s'y attarde, qui voit les aurores naître et le couchant s'y éteindre. (...) Viennent la pluie, la mauvaise saison, ou simplement le déclin de l'âge, et le montagnard le plus épris de poésie et de liberté se convaincra vite que rien ne remplace l'abri d'un toit. »

Pierre PUISEUX, Président de la Commission Centrale des Refuges du Club Alpin Français, en 1899

« Il y a un sentiment général qui pousse les touristes à plus d'exigences et de bien-être qu'aux temps héroïques. »

Francisque REGAUD, président du Club Alpin Français de 1906 à 1912, discours prononcé le 15 août 1907 à l'occasion de l'inauguration du premier refuge des Evettes.

Photo de couverture : refuge du Soreiller, massif des Ecrins, propriété de la Société des Touristes du Dauphiné

Crédit photos : SEATM

LES REFUGES DE MONTAGNE EN FRANCE

Propositions en vue d'un dispositif réglementaire et contractuel adapté

RÉSUMÉ DU RAPPORT

↙ Ce rapport a été confié en 1998 à M. Bernard SERRES, Inspecteur général adjoint du tourisme par Madame la Secrétaire d'Etat au tourisme, dont l'attention avait été attirée à plusieurs reprises sur l'enjeu et les problèmes posés par les refuges de montagne en termes d'adaptation à l'évolution des attentes de leurs utilisateurs et de mise en conformité avec la réglementation.

← M. SERRES s'est appuyé techniquement sur le SEATM (Messieurs GIARD et ROUFFET). Il a animé un groupe de travail interministériel sur ce thème, consulté les élus et socioprofessionnels de la montagne concernés. On peut affirmer que le constat et les propositions qui en découlent, recueillent –sauf exception- un large consensus.

↑ L'analyse de la situation actuelle des refuges français laisse apparaître :

- une définition officielle partielle et peu satisfaisante des "refuges de montagne", liée aux seuls problèmes de sécurité ;
- une mission de service public indéniable du fait de leur rôle d'accueil et de sécurité, et de leur situation isolée en milieu parfois hostile ;
- un enjeu économique important surtout en terme "d'image", pour le développement touristique de la montagne française ;
- des conditions d'accès trop limitées pour les groupes d'enfants, alors même que les refuges peuvent être intégrés à des projets pédagogiques et de loisirs intéressants pour les jeunes ;
- une réglementation parcellisée, en grande partie inadaptée, et difficilement applicable tant en terme de sécurité que d'hygiène, d'urbanisme, ou de droit commercial ;
- des conditions de gestion par les gardiens-exploitants, qui méritent d'être largement améliorées : pas de qualification professionnelle clairement définie, malgré de lourdes responsabilités, des relations contractuelles fragiles et contestées avec les propriétaires-gestionnaires, un cadre juridique souvent inadéquat ;
- une insertion imparfaite au milieu local : relations parfois difficiles avec les maires, le plus souvent inexistantes avec les offices de tourisme ;
- une qualité de prestations sujette à interrogation de la part d'une partie des usagers de la montagne, surtout en comparaison avec les prestations offertes par les refuges des autres pays alpins ou pyrénéens.

→ Pour résoudre ces problèmes, le rapport émet les préconisations suivantes :

A Clarifier officiellement l'appellation "refuge de montagne", ainsi que les différentes catégories de refuges, (haute montagne, moyenne montagne) et les missions de services public qu'ils remplissent (décret en Conseil d'Etat).

Faire dresser par les préfets de département des listes officielles de refuges après avis des Commissions départementales de l'action touristique.

B Adapter et rendre cohérentes les réglementations techniques :

- en termes de sécurité (modification de l'arrêté du 10-11-1994 du ministère de l'Intérieur) ;
- en termes de santé et d'hygiène (modification de divers arrêtés ministériels) ;
- en termes d'urbanisme (circulaire d'application MELT)
- en termes de desserte par motoneige (article à intégrer dans un arrêté d'application de la loi du 3-1-91).

C Permettre un certain accès aux refuges des groupes de mineurs, notamment aux refuges de moyenne montagne (circulaires des ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse et des Sports, modification d'un article de l'arrêté du 10-11-1994 du ministère de l'Intérieur).

D Intégrer les refuges dans une politique de développement durable de la montagne par la mise en place contractuelle de schémas locaux de développement de la randonnée et d'actions de massif (dans le cadre des conventions interrégionales de massif 2000-2006). Ces schémas prendront en compte les travaux indispensables de modernisation des refuges. Une instruction de la DATAR pourrait conforter la lettre de Madame la Secrétaire d'Etat au Tourisme aux Préfets de massif du 21-10-1999.

E Améliorer la qualité des services rendus :

- ← par une professionnalisation accrue des gardiens-exploitants (formation, référentiel métier, voire validation d'aptitudes professionnelles) ;
- ← par une meilleure connaissance des attentes des utilisateurs (études de clientèle) ;
- ← par une incitation à des relations contractuelles plus sereines entre les différents acteurs ;
- ← par le développement de démarches-qualité et la mise en place d'un réseau d'appui technique ;
- ← (groupe de travail à mettre en place sur ces 3 derniers items aux niveaux national et massif).

1. Origines de la démarche

1.1. En 1997, le ministre de l'équipement, des transports et du logement a été saisi de différents problèmes posés par le cadre juridique et réglementaire de l'exploitation des refuges de montagne :

- insatisfactions sur les prestations émanant de certains utilisateurs, en comparaison avec les refuges de pays voisins ;
- réactions de certains élus et associations contre l'interdiction d'accueillir des groupes de mineurs dans les refuges ;
- conflits entre propriétaires et gardiens-exploitants liés en partie à une mauvaise définition des missions et responsabilités ;
- conflits avec des gestionnaires d'autres formes d'hébergement sur le statut fiscal (TVA, TP) des refuges, induisant, de leur point de vue, des distorsions dans les règles de concurrence ;
- expression par les propriétaires de refuges du besoin d'une politique dynamique de réhabilitation globale et cohérente du parc devenu inadapté ;
- difficultés sérieuses d'application de la réglementation, en particulier dans les domaines de la sécurité et de l'hygiène, que ce soit pour les propriétaires ou pour les services déconcentrés de l'Etat chargés de faire respecter cette réglementation.
- différences d'interprétation de certains articles de la loi montagne (Art. 42, UTM);

1.2. Le secrétariat d'Etat au tourisme a missionné Bernard Serres, Inspecteur général adjoint du tourisme, pour mener une large concertation et, en tant que de besoin, présenter des propositions d'adaptation sur ce thème. B. Serres a sollicité le SEATM pour l'appuyer sur le plan technique dans cette mission.

1.3. Les objectifs de la démarche ont été les suivants :

- * définir officiellement la notion de « refuge » ;
- * adapter la réglementation dans les différents domaines aux spécificités des refuges, dans un souci de réalisme et d'opérationnalité technico-économique ;
- * mettre au point une politique contractuelle visant l'adaptation des refuges aux exigences actuelles, notamment par :
 - la définition d'une stratégie cohérente de financement des investissements entre l'Etat (*via* les différents ministères concernés) et les collectivités territoriales ;
 - la clarification des relations entre les différents acteurs impliqués (propriétaires, gestionnaires, gardiens, communes).

2. Méthode de travail mise en œuvre

Un groupe de travail interministériel a été constitué et a rassemblé des représentants qualifiés des administrations suivantes :

- ministère de la jeunesse et des sports (politique des équipements sportifs, encadrement des mineurs hors cadre scolaire, tutelle de la Fédération des clubs alpins français et des autres fédérations de pratiquants de sports de montagne) ;
- ministère de l'intérieur (prévention des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public) ;
- ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (place des refuges dans l'aménagement du territoire et insertion dans le milieu naturel) ;
- ministère des affaires sociales et de la santé (hygiène bâtiminaire, alimentation en eau potable, sécurité alimentaire) ;
- ministère de l'éducation nationale (accueil des publics scolaires, qualification des exploitants) ;
- ministère de l'équipement, du logement et des transports (application du droit des sols et de l'urbanisme).

Le secrétariat d'Etat au tourisme était représenté par Bernard Serres, assisté techniquement par Michel Rouffet, responsable de l'antenne « Pyrénées » du Service d'études et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM), et Dominique Giard, chargé de mission au SEATM (siège de Challes-les-Eaux en Savoie) compte tenu de leur expérience de terrain sur le sujet.

Le groupe de travail s'est réuni à quatre reprises (17/3/98, 14/4/98, 16/9/98, 20/10/99), les documents de travail étant préparés par le SEATM pour chacune de ces réunions. Des représentants de services déconcentrés de certains ministères concernés ont été conviés à certaines réunions pour apporter un éclairage de terrain (DDASS de Savoie, DDJS des Hautes-Pyrénées).

En outre, deux réunions élargies ont été tenues : l'une avec les représentants qualifiés des propriétaires, des gestionnaires, des gardiens (exploitants) et des élus locaux concernés, afin de recueillir leurs avis, orientations et suggestions ; l'autre avec des représentants qualifiés des collectivités territoriales (régions, départements) et d'organismes spécialisés (associations de développement du tourisme de randonnée, agences locales de l'environnement), pour envisager en particulier les conditions d'une contractualisation accrue (20/12/98).

Par ailleurs, des contacts isolés ont été pris avec des responsables socioprofessionnels ayant leur mot à dire sur les refuges en tant qu'utilisateurs réguliers dans le cadre de leur activité (syndicat des accompagnateurs en montagne par exemple).

Enfin, des démarches spécifiques ont été menées à l'initiative des préfets de la Savoie et des Hautes-Pyrénées pendant les années 1999 et 2000, rassemblant l'ensemble des administrations départementales concernées, et avec la participation du SEATM, les propositions nationales et locales ont alors pu être mises en cohérence.

La liste complète des personnes rencontrées dans le cadre de la mission figure en annexe 1 au présent rapport.

Globalement, il est permis d'écrire que la mission aboutit à des préconisations claires et relativement consensuelles (que ce soit en interne à l'Etat ou vis-à-vis des autres acteurs) en matière d'adaptation du dispositif réglementaire et de politique d'incitations publiques. En revanche, elle ne permet pas de proposer des modalités-types de contractualisation entre propriétaires, gestionnaires et gardiens-exploitants, dans la mesure où cet aspect relève le plus souvent de la mise en œuvre du droit privé, pour laquelle l'Etat et les collectivités territoriales ne peuvent qu'inciter et non imposer. Sur cet aspect, la mission conclut simplement à des principes devant être pris en compte dans les contrats et propose la mise en place de groupes de travail.

3. Analyse de la situation actuelle des refuges

3.1. Une définition sectorielle peu transparente

La seule définition réglementaire de ce qu'on entend par *refuge* est celle de l'arrêté ministériel (Intérieur) du 10 novembre 1994, portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public du type REF (refuges de montagne) :

« Pour l'application du présent règlement, on appelle refuge un établissement de montagne non accessible aux engins des sapeurs-pompiers pendant au moins une partie de l'année, gardé ou non, pouvant offrir l'hébergement à des personnes de passage dans des conditions différentes de l'hôtellerie classique (type O et OA). »

Cette définition s'inscrit parfaitement dans la logique interne des préventionnistes ; en dehors des aspects techniques liés à la sécurité contre l'incendie, elle se borne, pour caractériser le type d'hébergement offert, à l'opposer à « *l'hôtellerie classique* » (ce qui se vérifie mais n'est pas explicite) tout en rappelant que les personnes hébergées sont « *de passage* », ce qui n'est pas systématiquement le cas (certains utilisateurs peuvent rester plusieurs nuits de suite dans le même refuge et randonner « en étoile » ; c'est d'ailleurs une forme de pratique en hausse). Cette définition s'avère insuffisante pour fonder une politique globale et cohérente concernant les refuges.

Si l'établissement n'est accessible qu'à pied (ou à skis) quelle que soit la saison et si par ailleurs il ne s'agit pas d'un hôtel d'altitude caractérisé par une offre d'hébergement en chambres privatives avec draps et linge de toilette (de tels établissements sont en fait peu nombreux dans les massifs français), le classement en refuge (type REF) n'est pas contesté.

En revanche, lorsque l'établissement est desservi l'été par une route ouverte à la circulation publique mais présente des formes de restauration et de couchage identiques à celles des refuges précités ainsi que des difficultés techniques de fonctionnement liées à l'isolement (en termes d'alimentation en eau potable, d'énergie, d'assainissement, etc.), il est souvent classé suivant d'autres régimes (notamment hébergements pour groupes, de type R 5ème catégorie). La difficulté du classement de ce type d'établissement est liée à l'interférence de critères techniques (on accède par la route, du moins l'été, mais on est confronté à des problèmes d'isolement), économiques (l'approvisionnement par la route est moins onéreux que par héliportage) et éthiques (certains puristes considèrent qu'on ne peut délivrer le terme *refuge* à un hébergement que si, en tant qu'utilisateur/client¹, on n'y accède qu'à pied ou à skis). L'observation sur le terrain montre en fait que le type de clientèle n'y est pas fondamentalement différent, dans la mesure où il est induit par le type de couchage et la localisation de l'hébergement sur des itinéraires de randonnée ou à proximité de courses d'alpinisme.

Par ailleurs, la définition des préventionnistes ne prend pas en compte la difficulté de l'accès au refuge pour les utilisateurs et les exploitants : un refuge isolé peut être accessible par un chemin carrossable permettant l'approvisionnement et éventuellement l'évacuation d'un blessé par véhicule tout-terrain, par un sentier accessible à toute personne en bonne santé, ou au contraire en traversant des zones glaciaires ou des falaises, en réservant de fait l'accès aux alpinistes maîtrisant les techniques de progression et de sécurité adaptées à ces milieux. Or, on le verra par la suite, ces

¹ On explicitera par la suite les notions d'utilisateur et de client.

nuances sont fondamentales, tant du point de vue de l'aménagement que du point de vue des prestations à rendre.



*« Des conditions différentes de l'hôtellerie classique »
(salle commune du refuge Albert 1er, CAF, Massif du Mont-Blanc)*

3.2. Des missions de service public indéniables

Quelle que soit la personnalité juridique des propriétaires, gestionnaires et gardiens-exploitants, les refuges assurent à la fois des missions de service public et des prestations de type commercial et privé.

Les missions de service public sont liées au fait que les refuges sont des bâtiments isolés -donc « hors concurrence »- destinés essentiellement à l'accueil et à la sécurité dans un milieu montagnard ouvert à tout public et présentant certains dangers.

Parmi les missions de service public dont l'application peut incomber tant aux gestionnaires qu'aux gardiens, on relève :

- la surveillance des itinéraires, l'information des visiteurs qui la sollicitent, l'alerte et la collaboration aux secours en cas d'accident ;
- l'accueil en hors-sac sans « ségrégation » des clientèles ;
- l'ouverture permanente de tout ou partie du bâtiment avec possibilité de couchage, voire de chauffage et de cuisson (« refuge d'hiver ») ;
- la possibilité d'accueillir hors réservation des personnes confrontées à des difficultés non prévues, eu égard aux conditions météorologiques du moment et à l'état physique ou psychique des intéressés ;
- la surveillance de l'environnement proche (faune, flore, enneigement, météo, propreté des abords, voire surveillance d'aire de bivouac adjacente).

Si ces principes sont admis par tous les propriétaires et gestionnaires publics ou associatifs de refuges, force est de constater que l'application est loin d'être évidente dans les faits. En particulier, la possibilité de hors-sac pose la question des conditions dans lesquelles sont accueillies les personnes qui y ont recours, tant sur le plan matériel (matériel de cuisson, vaisselle) que du point de vue des relations avec les gardiens (dont la majeure partie du revenu provient de la restauration et des boissons) et les autres clients-consommateurs. Or, les adeptes du hors-sac sont souvent des jeunes au budget serré pour lesquels c'est le seul moyen de pratiquer régulièrement les sports de montagne à un coût supportable² et sans rogner sur la qualité du matériel individuel indispensable à la sécurité. On sait que lorsque ces personnes auront acquis une situation professionnelle stable, elles passeront dans la catégorie des « consommateurs rentables » ; c'est donc un investissement pour l'avenir à soigner. Le refuge doit jouer de ce point de vue son rôle de « ciment social ». C'est aussi le moyen de limiter indirectement la pratique du bivouac génératrice de nuisances diffuses et sans retombées économiques locales.



*Un coin hors-sac accueillant et intégré à la salle commune
(refuge du Prariond, Parc national de la Vanoise)*

² Ce type de motivation économique l'emporte largement sur des positions de principe qui restent le lot de quelques irréductibles adversaires des prestations commerciales en refuge. Ceux-ci ne vont d'ailleurs pas jusqu'au bout de leur logique qui devrait les amener à bivouaquer !

La question de l'ouverture permanente d'un local d'hiver, comportant en particulier un moyen de cuisson même sommaire et un dispositif permettant de donner directement l'alerte en cas d'accident, pose celle de l'éventualité du vandalisme délibéré ou de l'incendie involontaire. Il semble tout de même que les quelques dérapages constatés chaque hiver ne soient pas tels qu'il faille y renoncer, et que la qualité des prestations offertes (même si elles sont inégalement rémunérées par les bénéficiaires du service³) est plutôt de nature à minimiser le risque de vandalisme.



*Rangement du matériel et entrée du local d'hiver
(refuge des Conscrits, CAF, massif du Mont-Blanc)*

Ces deux aspects (hors-sac et local d'hiver) sont très insuffisamment pris en compte dans les refuges dits privés, appartenant à des particuliers et exploités dans un cadre souvent familial, essentiellement l'été. Ces refuges fermés en hiver et aux clientèles hors-sac constituent une part non négligeable de l'offre dans les Alpes du Nord et en particulier en Haute-Savoie. Il sera proposé une mesure contractuelle dans le cadre de l'action D-II ci-après.

3.3. Une offre et une fréquentation quantitativement limitées mais une valeur d'image considérable

3.3.1. Tour d'horizon rapide de l'offre et approche de la fréquentation

En recoupant différents recensements, notamment par le biais de guides et cartes s'adressant aux utilisateurs (y compris les cartes Michelin, ce qui est révélateur de la place occupée par les refuges dans l'offre touristique générale telle qu'elle est perçue par les opérateurs de l'information), il est possible d'identifier, sur l'ensemble des

³ On a pu le vérifier à l'occasion de l'affaire des « naufragés de la Vanoise » pendant l'hiver 1998/99.

massifs français, 261 refuges pouvant répondre à la définition proposée ci-après (cf. action A-I).

Les conditions d'accès à ces établissements se répartissent comme suit :

- sentier ou chemin : 205 refuges ;
- route ouverte à la circulation publique en été⁴ : 34 refuges
- itinéraire de haute montagne avec traversée de zones glaciaires ou passages d'escalade : 18 refuges ;
- remontée mécanique fonctionnant l'été : 4 refuges.

225 refuges sont gardés au moins l'été, les 36 autres ne le sont pas ou sont simplement surveillés par du personnel salarié sans service de repas.

La Fédération des Clubs Alpains Français est propriétaire et/ou gestionnaire de 92 refuges. C'est de loin le plus important propriétaire mais, contrairement à une idée répandue, elle ne représente « que » 35 % du nombre de refuges. Parmi les propriétaires-gestionnaires de plus de 10 refuges, on trouve le Parc national de la Vanoise et le Parc naturel régional de la Corse. La propriété des refuges est ensuite répartie de façon très diffuse sur un grand nombre de collectivités locales, particuliers et associations.

On ne dispose pas de système pérenne d'observation de la fréquentation et des chiffres d'affaires. On peut estimer, en extrapolant les résultats de l'étude publiée par le SEATM sur les refuges des Alpes du Nord en 1997, que la fréquentation totale des refuges français avoisine 500 000 nuitées pour un chiffre d'affaires total d'environ 90 MF. Au-delà de ces indicateurs globaux très approximatifs, il faut souligner la grande disparité de la fréquentation d'un refuge à l'autre, même en tenant compte de leur capacité. Certains refuges situés près de grands sommets prestigieux avoisinent 8 000 nuitées par saison, alors que des refuges modestes dans des sites peu connus atteignent péniblement 1 000 nuitées par saison. Quelques cas mis à part, les refuges sont loin de la saturation : le taux d'occupation moyen sur la saison de gardiennage est proche de 40 %.

Il faut signaler à ce sujet un certain manque de transparence des chiffres de fréquentation, qui alimente régulièrement une méfiance réciproque des acteurs et nous semble préjudiciable à une approche objective des différentes questions concernant les refuges.

3.3.2. Une contribution significative à la fréquentation touristique estivale de la montagne

La fréquentation des refuges est, dans sa grande majorité, concentrée sur l'été et liée à la pratique des sports de montagne dits traditionnels (alpinisme, randonnée et plus rarement escalade).

Elle représente environ 1 % des nuitées totales des Alpes du Nord en été et 5 % du nombre total de journées-alpinisme ou randonnée dans ce massif. On peut estimer qu'un quart des randonneurs et alpinistes séjournant dans les Alpes du Nord fréquentent les refuges plus ou moins régulièrement.

Les deux tiers de la clientèle "nocturne" des refuges sont par ailleurs en séjour en montagne. Ils ont recours à tous les types d'hébergements disponibles en vallée ou bien

⁴ Pour l'essentiel, ces routes ne sont pas déneigées l'hiver, ce qui n'empêche pas que les refuges concernés soient gardés à certaines périodes favorables à la pratique du ski de randonnée ou de la raquette à neige.

sont en randonnée itinérante et utilisent les gîtes d'étape en alternance avec les refuges en fonction du découpage des étapes sur l'itinéraire. En moyenne, on peut estimer que pour une nuitée passée en refuge, la clientèle passe quatre à cinq nuits dans une autre forme d'hébergement au cours du même séjour ou voyage.

Par ailleurs, les refuges accueillent en grand nombre des promeneurs et randonneurs qui n'y passent pas la nuit mais y font une halte, demandent des informations sur les itinéraires, s'y restaurent, s'y désaltèrent, s'y abritent... ou utilisent les sanitaires. Ce type de clientèle fournit un complément de recettes appréciable même si sa proportion du chiffre d'affaires total ne dépasse guère, en moyenne, 30 %. Pour beaucoup de touristes, le refuge est même le but affirmé de la sortie et un facteur évident de motivation à mener celle-ci à son terme (en particulier avec des enfants).

Les refuges ayant pour principale fonction d'atteindre un but précis et privilégié (sommet, col, autre refuge...), ils contribuent aux "temps forts" des voyages et des séjours en montagne et par ce biais, au choix de la destination des vacances ou du week-end. Leur contribution intrinsèque à la fréquentation touristique estivale de la montagne en tant que forme d'hébergement complémentaire est en cela déterminante.

3.4. Des conditions d'accès trop limitées pour les groupes d'enfants encadrés

D'un point de vue éducatif, la fréquentation des refuges par les groupes d'enfants encadrés est bénéfique et doit être encouragée. Sous réserve d'un encadrement suffisant et qualifié, ce qui n'est pas le propos ici, elle permet de prolonger les sorties en montagne au-delà d'une journée, temps souvent trop court compte tenu des contraintes de transport, et donc de mieux doser les phases d'activité physique et d'interprétation du milieu. Le refuge lui-même est un sujet pédagogique inépuisable et un lieu de rencontre privilégié.

Cela concerne autant les sorties scolaires que celles organisées dans le cadre des centres de vacances et de loisirs contrôlés par le ministère de la jeunesse et des sports, et autant les jeunes résidant en permanence dans les territoires de montagne (dont une minorité fréquente effectivement les refuges et la montagne avec leurs parents) que les groupes originaires de la plaine.

Ces vertus pédagogiques reconnues se heurtent cependant aux conditions matérielles d'hébergement offertes dans les refuges, qui peuvent rendre très prudentes -voire hostiles- les autorités chargées d'autoriser les sorties en montagne avec nuitées en refuge :

- promiscuité entre les enfants dans les dortoirs ;
- cohabitation sans séparation avec des adultes extérieurs au groupe, en particulier dans les dortoirs ;
- risques de chute depuis les niveaux supérieurs de bat-flanc⁵ ;
- conditions d'hygiène moins favorables que dans un hébergement de vallée, en particulier pour la toilette ;
- dérangement possible des personnes hébergées extérieures au groupe.

A l'occasion de l'élaboration de l'arrêté du 10 novembre 1994 précité, concernant la sécurité-incendie, avaient été introduites (article REF 7) des règles distinctes pour les sorties scolaires, les classes de découverte et les colonies de vacances, d'une part, et les camps itinérants, d'autre part :

⁵ Le mot bat-flanc est souvent mal orthographié, y compris par des spécialistes des refuges. Il est invariable.

- séjour en refuge interdit pour les premières,
- camps itinérants autorisés.

L'interférence entre ces dispositions et celles édictées par ailleurs par les ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports, chacun pour ce qui le concerne, en matière d'organisation et d'encadrement des sorties ont conduit à des difficultés d'interprétation et d'application très sérieuses, dont la presse et les élus locaux se sont régulièrement fait l'écho. Des expériences intéressantes d'harmonisation entre les Inspections d'Académie, les DDJS et les DDASS ont été menées, notamment en Savoie, mais il faut bien reconnaître qu'elles étaient plus ou moins en porte-à-faux par rapport aux textes nationaux. La question a de nouveau alimenté la chronique au début de l'été 2000 en Savoie, à l'occasion d'une réévaluation de la position de la DDJS à l'égard des sorties organisées par l'association des Amis du Parc national de la Vanoise.

Une clarification par de nouvelles dispositions sans ambiguïté est d'autant plus attendue que ces sorties de jeunes constituent pour les exploitants de refuges un enjeu économique important, en induisant une fréquentation appréciable dans des périodes creuses (printemps et automne, jours de semaine).

3.5. Une réglementation parcellisée, en grande partie inadaptée et difficilement applicable

Les refuges constituent une forme d'hébergement originale, tant par les difficultés d'aménagement et d'exploitation induites par l'isolement (qui les différencient des gîtes d'étape en village ou raccordés aux réseaux) que par le lien étroit entre leur clientèle et les activités offertes par l'environnement proche. Les prestations sont rendues de manière collective et homogène : le même repas pour tous, pris en tables communes, et le mélange des groupes et des individus dans les locaux de couchage.

La prise en compte de ces spécificités n'a été concrétisée de façon formelle (et de façon assez adaptée, à quelques détails près) que dans le cadre de la sécurité-incendie (cf. § 3.1. ci-dessus) et, d'une façon imparfaite comme on vient de le voir, pour ce qui est de l'accueil des groupes d'enfants.

Pour tout le reste, c'est-à-dire l'hygiène bâimentaire, l'alimentation en eau potable, la conservation des denrées, la préparation des repas, les déchets, l'assainissement, etc., les services instructeurs comme les propriétaires ont été confrontés à l'application par défaut et en mode dégradé des réglementations prévues pour des conditions « normales » d'aménagement et d'exploitation d'hébergements. Dans certains cas, notamment en matière d'assainissement, des services locaux ont rechigné à mettre en œuvre des dérogations explicitement prévues par les textes en vigueur (arrêté interministériel du 6 mai 1996 sur l'assainissement en systèmes non collectifs). Des expérimentations sur l'assainissement ont ainsi été mises en œuvre⁶ aussi bien pour fournir aux maîtres d'ouvrage des références techniques comme aide à la décision dans leurs choix d'investissement que pour inciter les services instructeurs à mettre en œuvre les possibilités de dérogations.

Plus précisément, les difficultés d'application de la réglementation portent sur les points suivants :

⁶ Cf. le rapport des expérimentations menées par le laboratoire de géologie appliquée de l'Université de Savoie.

- Sécurité-incendie :
- délai de mise en conformité dépassé
 - définition de la capacité maximale de couchage : que fait-on en cas d'affluence non prévue ?
 - périodicité des visites de la commission de sécurité
 - cuisson des aliments en hors-sac
 - paratonnerre
- Enfants :
- interdiction d'accueillir des groupes
 - interdiction du couchage en bat-flanc
 - protection des enfants contre les agissements de personnes extérieures au groupe
- Santé-hygiène :
- volume d'air dans les locaux de couchage
 - remise en cause du principe des bat-flanc
 - nombre de niveaux superposés de couchettes
 - literie
 - principe de la « marche en avant » des opérations de cuisine
 - stockage et conservation des denrées
 - sanitaires clients et gardiens
 - qualité de l'eau potable et protection des sources
 - épuration des eaux usées, évacuation des boues
 - traitement et/ou évacuation des déchets solides
- Urbanisme et loi montagne :
- unités touristiques nouvelles (constructions en site vierge)
 - conventionnement des opérations d'aménagement touristique (article 42 de la loi Montagne du 9 janvier 1985)
- Concurrence et prix :
- statut par rapport à la TVA, à la TP et à l'impôt sur les sociétés
 - tarification différenciée selon les types d'utilisateurs

On peut également observer une réticence culturelle de certains propriétaires et gestionnaires à l'idée même d'un encadrement juridique rigoureux des refuges. Isolé en montagne au-dessus des vicissitudes des plaines, le refuge serait encore selon eux le symbole d'une certaine forme de liberté voire d'anticonformisme ! Ce type d'attitude peut expliquer en partie les conflits locaux qui ont pu résulter de l'application du règlement de sécurité-incendie. On a pu faire la comparaison entre les risques encourus par les alpinistes, à titre individuel dans les voies et collectif en refuge. Il semble maintenant que la plupart des acteurs aient réalisé que la résistance idéologique (voire l'insoumission !) engendrait une trop grande insécurité juridique, le risque de fermeture administrative devenant une menace réelle pour les propriétaires et surtout les exploitants.

On comprendra dès lors qu'une réglementation cohérente, réaliste et adaptée est fortement attendue par les acteurs concernés, qu'il s'agisse des propriétaires, des gardiens ou des services. Quant aux utilisateurs, ce type de problème leur est à peu près étranger, tant que le refuge reste ouvert au public et (pense-t-on) conforme à leurs attentes...

3.6. Un questionnement récurrent sur le statut juridique des gardiens

Le cadre juridique du gardiennage et de l'exploitation des refuges reste dominé par le contrat de mandat (simple ou d'intérêt commun) par lequel le gardien-exploitant agit en

tant que mandataire du propriétaire auprès des usagers. C'est notamment le cas dans les refuges appartenant au Club Alpin Français et/ou gérés par celui-ci. Ce type de contrat privilégie l'application par le gardien des missions de service public dévolues au refuge et confère au propriétaire-gestionnaire un important droit de regard sur l'exploitation du refuge, notamment la possibilité de révoquer unilatéralement le gardien en cas de faute lourde ou de carence avérée. Il réserve au propriétaire toute intervention sur l'immeuble et les meubles (y compris la vaisselle et l'équipement de cuisine). De plus, le contrat est annuel et renouvelable par tacite reconduction.

Ce type de contrat place le gardien en position de quasi-subordination et de fragilité juridique vis-à-vis du propriétaire-gestionnaire, bien qu'il ait un statut de travailleur indépendant, ce qui ne l'incite pas à investir dans ce qui permettrait d'améliorer l'offre matérielle, en dehors des investissements lourds (vaisselle moins spartiate, équipement de cuisine, décoration, documentation, etc.). Quand il le fait malgré tout, c'est avec l'accord du gestionnaire mais à ses risques et périls et sans garantie d'indemnisation en cas d'éviction.

Du point de vue de la facturation présentée au client, le contrat de mandat oblige à faire la distinction entre, d'une part, la prestation d'hébergement encaissée par le gardien pour le compte du gestionnaire (note intitulée « contribution à l'hébergement » et non soumise à TVA dans les refuges du CAF) et, d'autre part, les prestations vendues par le gardien pour son propre compte (restauration sur place et boissons, soumises à TVA à 19,6 %). Le client reçoit deux justificatifs pour des prestations qu'il perçoit légitimement comme indissociables (quand on ne lui demande pas de faire deux chèques distincts !), ce qui ne peut que jeter le trouble dans son esprit sur les conditions d'exploitation du refuge. Par ailleurs, cette dichotomie empêche d'appliquer aux prestations fournies par les refuges, qui sont très majoritairement des demi-pensions, le régime de TVA simplifié prévu pour la demi-pension en hôtellerie, à savoir 2/3 à 5,5 % au titre de l'hébergement et 1/3 à 19,6 % au titre de la restauration, régime qui serait particulièrement intéressant dans les refuges, où le poste de recettes « restauration » est en général supérieur au poste « hébergement ».

Les questions fiscales se sont également posées lorsque des exploitants d'hébergements de nature différente (hôtels, gîtes d'étape) mais proches de refuges ont intenté des actions devant l'administration envers des refuges situés à proximité immédiate de leurs établissements et en situation de concurrence réciproque. La question de l'inégalité de traitement fiscal se pose également entre les refuges associatifs (le CAF maintient l'exonération de TVA sur la base de son statut d'association déclarée d'utilité publique), publics (communes, parcs nationaux) et privés.

Dans les refuges communaux, il semble plutôt que le bail commercial soit de mise et que l'exercice des missions de service public s'intègre plus dans l'esprit de l'application du contrat que dans sa lettre.

Les refuges privés sont souvent exploités dans un cadre familial, avec parfois une distinction entre la propriété des murs (personne physique, indivision, SCI) et la raison sociale de l'exploitant (SARL) même s'il peut s'agir des mêmes individus. Là encore, l'exercice du service public tient plus à la déontologie personnelle du gardien qu'à la lettre du contrat.

Le Parc national de la Vanoise et le Parc national des Pyrénées, qui géraient leurs refuges jusque fin 1999 selon le modèle du CAF (contrat de mandat), viennent d'innover en appliquant à ses contrats de gardiennage le régime de l'affermage de service public. Les nouveaux contrats ont été signés début 2000 pour six ans après appel d'offres conformément à la loi Sapin. En pratique, les anciens gardiens se sont pliés à la

nouvelle donne et ont été reconduits. La redevance versée au Parc par le gardien est constituée d'une part fixe (proposée par le candidat à la remise de l'offre) et d'une part variable (pourcentage contractuel du chiffre d'affaires annuel). Les prestations peuvent être facturées globalement au client sans distinction entre nuitées et restauration, ce qui devrait permettre d'utiliser le régime de TVA simplifié. Il semble que cette formule, dans ses principes, soit adaptée au respect nécessaire de l'équilibre entre service public et prestation commerciale, et qu'elle garantisse au gardien une stabilité minimum dans l'exercice de son métier saisonnier (responsabilités des gardiens en terme de travaux d'entretien et de remise aux normes). Les débats qu'a pu engendrer cette évolution sont plus liés, semble-t-il, à la formulation de certaines clauses du projet de contrat (concernant les prérogatives du Parc) qu'à son principe. Une évaluation des conditions d'application du contrat est prévue à mi-période, soit à la fin de la saison estivale 2002.

3.7. Une qualité générale des services sujette à interrogations

La plupart des refuges existants présentent, en regard de ce que peuvent en attendre les visiteurs, des déficits de qualité ou de *convenience*⁷. Si la majorité des utilisateurs admet le caractère collectif des prestations (elle y est même très attachée lors des repas) et l'existence de contraintes techniques, économiques et environnementales, elle souligne en revanche les désagréments causés par des sanitaires trop rustiques, l'absence de locaux de séchage (le refuge est un endroit où on arrive souvent mouillé, même par beau temps), l'étroitesse des espaces de stockage du matériel individuel ou l'inadéquation entre la capacité de couchage et celle de la salle commune. De même, les dortoirs de 15 ou 20 personnes (voire plus) ne permettent pas un sommeil réparateur.



Les WC : « peut mieux faire »
(refuge de la Cougourde, Mercantour)



Un peu moins de promiscuité dans ce dortoir ne ferait pas de mal... (refuge de la Pra, CAF, massif de Belledonne)

Certains refuges privés sont totalement fermés et sans dispositif d'alerte hors saison de gardiennage. Quant aux refuges non gardés, sans demander l'impossible, il sont souvent sales, parsemés de débris, mal clos et ne présentent pas l'équipement minimal de couchage (bat-flanc avec matelas et couvertures) ou d'auto-préparation des repas (réchaud, vaisselle, tables, bancs).

⁷ Mot anglais sans équivalent en français, qualifiant la souplesse d'adéquation entre l'offre et les attentes des clientèles.

A l'opposé, de nombreux gîtes d'étape fréquentés par le même public ont vu leur offre se moderniser et se labelliser, notamment en réduisant la promiscuité dans les dortoirs. La disparité entre ces nouveaux gîtes et les refuges apparaît ainsi de plus en plus criante.

Si la clientèle actuelle des refuges rejette majoritairement la transposition en montagne du modèle hôtelier, elle souhaite davantage de qualité dans l'aménagement extérieur et intérieur des refuges. De façon générale, les points relevant de la responsabilité directe des gardiens, à savoir l'accueil, l'information donnée et les repas servis sont plutôt conformes aux attentes. On peut cependant noter des dysfonctionnements concernant les prestations rendues par les gardiens sur les points suivants :

- manque de décoration intérieure et de personnalisation (l'excuse facile étant la précarité du contrat de gardiennage) ;
- accueil parfois déconcertant voire bourru ;
- authenticité, rapport qualité/prix des repas et des boissons ;
- visiteurs en hors-sac plus ou moins bien accueillis (voire considérés comme non prioritaires à la réservation⁸) ;
- documentation spécifique (itinéraires et environnement) souvent noyée sous des piles de journaux généralistes, dont la presse tabloïd⁹ ;
- entretien des abords immédiats du refuge souvent négligé (mauvaises herbes, restes de chantier ou d'approvisionnement...) ;
- réservation téléphonique plus ou moins facile ;
- difficulté d'accès à l'information sur les dates d'ouverture¹⁰ ;
- rôle d'auxiliaire de secours tenu avec plus ou moins de compétence...

Il faut noter qu'aucune qualification officielle n'est exigée des candidats au gardiennage de refuges, malgré l'importance des missions de service public à exercer. L'initiative récente de stages de formation continue non qualifiante revient en grande partie au Syndicat national des gardiens de refuges et de gîtes d'étape.

Ce diagnostic sur la qualité générale des services est encore trop imprégné par les conceptions des acteurs qui organisent l'offre : on manque d'études approfondies sur les perceptions et les attentes des utilisateurs actuels et potentiels. Les études existantes, notamment les volets « refuges » des enquêtes de fréquentation des parcs nationaux réalisées en 1996 (Vanoise et Pyrénées) ne concernent que les utilisateurs actuels et habitués. Or, on peut percevoir un enjeu réel de séduction de clients potentiels au sein du public de la promenade et de la randonnée douce en montagne, dont on sait qu'il est en pleine expansion. Il est probable que l'offre actuelle de refuges (de même que le côté par trop moderne et fonctionnaliste de certains refuges récemment reconstruits) ne soit pas à la hauteur des attentes de ce public non spécialiste et que l'information sur l'offre refuges lui soit peu accessible ou hermétique (d'autres éléments peuvent jouer : peur d'être mis à l'écart par les initiés, croyance en un système réservé aux membres du CAF, aux alpinistes ?).

Une autre interrogation porte sur le positionnement souhaitable des refuges français face à la concurrence étrangère, notamment autrichienne. Peut-on et doit-on reproduire en France ce qui existe dans des pays où la pratique des sports de montagne est

⁸ Certains gardiens annoncent à ceux qui souhaitent réserver en hors-sac que le refuge est complet afin de garder des places pour des clients consommateurs !

⁹ Que l'on regarde quand même de bon coeur en se disant qu'il n'y a rien d'autre !

¹⁰ Le Parc national de la Vanoise regroupe utilement l'information sur l'offre refuges dans des documents actualisés chaque saison avec une édition spéciale « ski de printemps ».

beaucoup plus ancrée dans la population¹¹ ? Est-ce conforme à ce qu'en attendent les utilisateurs en France ? La « tyrolisation » -largement entamée- des stations de sports d'hiver va-t-elle coloniser à leur tour les refuges¹² ?



*La génération des refuges « high tech » : quand les architectes se font plaisir...
Qu'en pensent les utilisateurs ?
(refuge des Conscrits, CAF, massif du Mont-Blanc)*

3.8. Une insertion difficile dans le milieu local

Les relations entre les acteurs des refuges -souvent extérieurs au milieu local- et les communes territorialement concernées (voire propriétaires des terrains) sont distantes et dans certains cas conflictuelles.

La construction, la réhabilitation et la gestion d'un refuge sont perçus localement comme des éléments extérieurs « parachutés » dans le milieu montagnard par des organismes et des personnes venant du milieu urbain et dont la vision de espaces naturels de haute montagne peut différer notablement de celle qu'en ont les acteurs locaux. Le CAF a tenté de généraliser des « conseils de vallée » constitués à son initiative et visant une meilleure insertion et concertation locales, mais, sauf exception, ils sont restés lettre morte. L'idée était bonne mais il aurait peut-être fallu renverser la logique : partir de l'espace concerné et en venir aux refuges et non l'inverse.

Au plan juridique, l'insertion d'un refuge pose d'abord la question de l'usage du sol : il faut passer ou renouveler des accords entre le propriétaire foncier (souvent la commune sur son domaine privé, parfois l'Etat dans le cadre de forêts domaniales gérées par l'ONF).

¹¹ Ne serait-ce qu'en raison de la proximité entre les populations et les massifs montagneux.

¹² Cf. le refuge privé du Roc de la Pêche en Tarentaise, « bel » exemple de prolongation du « kitsch néo-tyrolien » de Courchevel en site isolé !

Les communes seraient en droit d'exiger la signature de conventions d'aménagement touristique au titre de l'article 42 de la loi montagne et le CAF rétorque que les refuges sont des aménagements sportifs et non touristiques, argument qui ne tient évidemment pas dès lors qu'on y exerce des activités d'hébergement et de restauration ouvertes au grand public¹³.

En termes d'aménagement, on peut constater que les refuges sont parfois insuffisamment intégrés dans leur environnement :

- architecture souvent en rupture avec le paysage environnant et l'architecture locale ;
- localisation ne tenant pas toujours compte des logiques d'itinéraires et d'accès ;
- routes d'accès et aires de stationnement (aux points de départ de sentiers menant aux refuges) peu ou pas aménagées ;
- redondances ou antagonismes entre les signalétiques « sentiers » et « refuges ».

Cette situation « en rupture » est également identifiable dans les domaines de la promotion et de la commercialisation au niveau des territoires et destinations touristiques ; malgré son caractère structurant et rassurant, notamment l'été, le refuge est rarement présent dans les éléments constitutifs de l'offre tels qu'ils sont présentés dans les outils de communication à destination des touristes, qu'il s'agisse de l'image ou des informations pratiques. Sur place, notamment dans les offices de tourisme, il est difficile de trouver des informations fiables sur les refuges voisins. La promotion spécifique, relativement modeste est encore marquée par une logique patrimoniale, chaque propriétaire cherchant plutôt à promouvoir ses refuges sans favoriser le lien avec les refuges complémentaires sur le même territoire¹⁴.

S'ajoutent au débat local le manque de transparence de la fréquentation et des chiffres d'affaires, les modalités du choix des gardiens par les gestionnaires, ainsi que l'application hétérogène et floue de la réglementation dans les domaines de la sécurité et de l'hygiène.

Cette situation est d'autant plus mal ressentie que les refuges commencent à être perçus comme un véritable enjeu touristique par les décideurs locaux¹⁵.

¹³ Dans cette logique, un hébergement de groupe au pied d'un domaine de ski alpin serait également un équipement purement sportif !

¹⁴ L'information sur les refuges via les sites Internet du CAF et du Parc national de la Vanoise procède de cette logique. On notera toutefois l'apparition de supports papier regroupant l'offre à un niveau territorial adéquat (journal « L'Estive » du Parc de la Vanoise, plaquette de Hautes Pyrénées Tourisme Environnement sur le massif du Néouvielle).

¹⁵ Un élu local d'une grande station de sports d'hiver et d'été proche d'un massif de haute montagne nous faisait part récemment d'un projet de création de refuge « afin d'éviter que les clients aillent dépenser leurs sous dans les vallées voisines où il y a des refuges » et dans un souci de valorisation locale des activités de randonnée et d'alpinisme.

4. Les propositions d'intervention

4.1. Stratégie

La définition d'une politique cohérente et adaptée concernant les refuges, ainsi que l'adhésion des acteurs concernés à cette politique, supposent l'expression d'objectifs clairs et partagés et la mise en place d'outils et de moyens juridiques, financiers et contractuels adaptés.

S'appuyant sur l'analyse de la situation actuelle, les objectifs poursuivis dans le cadre de ces propositions sont les suivants :

- prévenir, dans les refuges, les risques de tous ordres à un niveau compatible avec les moyens financiers et humains mobilisables, d'une part, et les particularités des comportements et des attentes de la population hébergée, d'autre part ;
- pérenniser les missions de service public assurées par les refuges et leurs gardiens, notamment en termes de sécurité et d'ouverture sociale des pratiques de loisirs sportifs en montagne ;
- accroître la prise en compte des pratiques et des attentes des utilisateurs actuels et potentiels des refuges dans les projets de modernisation ;
- favoriser l'amélioration de la qualité des services prioritairement à l'accroissement de capacité ;
- améliorer les conditions de logement des gardiens et de leur personnel, dans le souci d'une plus grande pérennité dans l'exercice de la profession, garante du professionnalisme et de la qualité de l'accueil et des prestations ;
- optimiser l'insertion des refuges dans l'offre touristique locale des vallées et des massifs ainsi que dans leur environnement ;
- contribuer à mieux répartir dans l'espace et dans le temps la fréquentation des refuges et donc des espaces naturels de haute montagne.

Pour concrétiser ces objectifs, il est proposé d'agir sur différents leviers complémentaires :

- l'adaptation et la mise en cohérence du corpus réglementaire sur un sujet très spécifique et quantitativement restreint, mais qui relève de la responsabilité directe de l'Etat aux différents niveaux territoriaux (de la rédaction/modification des textes à leur application/évaluation sur le terrain) ;
- la mobilisation des instruments financiers contractualisés avec les collectivités territoriales dans une double logique de pérennité du service public et de soutien au développement touristique-sportif local ;
- la sensibilisation, la formation et l'échange d'informations en direction des acteurs socioprofessionnels concernés dans un souci de qualité et d'optimisation de l'offre pour une fidélisation et un développement des clientèles.

Ainsi, améliorer -par des dispositifs réglementaires et contractuels appropriés- la qualité des services apportés par les refuges de montagne nous semble constituer un élément incontournable de la politique de la montagne sur les plans éducatif, sportif, touristique, environnemental et social.

4.2. Propositions et actions

Les propositions ci-après relèvent soit de l'adaptation du corpus réglementaire complété sur certains points, soit de la politique contractuelle d'ordre public (régimes d'aides publiques, conventionnement public/privé) ou privé (contrats de gardiennage).

Pour des raisons de calendrier, certaines de ces propositions ont déjà été intégrées dans des documents de politique contractuelle (contrats de plan Etat-Régions, conventions interrégionales de massifs). Il en sera fait état ci-après.

Proposition A : mieux définir les refuges de montagne

Action A-I : Clarifier officiellement l'appellation « refuge », les différentes catégories de refuges et leurs missions

La définition proposée par le présent document (cf. mesure 1) vise à identifier clairement le type d'établissement que l'on appellera « refuge », dans le cadre de :

- l'application -et l'adaptation souhaitée- des différentes réglementations,
- la programmation des aides publiques.

Cette proposition, venant combler un vide juridique dans certains domaines ou supplanter la définition introduite par l'arrêté du ministre de l'intérieur du 10 novembre 1994 (spécifique aux conditions de sécurité-incendie et d'accueil des mineurs encadrés), relève du niveau du décret en Conseil d'Etat.

Elle vise à faciliter la distinction entre :

- les véritables refuges de montagne, d'une part,
- les gîtes de groupe, d'étape et de séjour ainsi que les hôtels et les restaurants d'altitude, d'autre part.

La définition proposée se fonde donc sur quatre caractéristiques essentielles des refuges :

- **l'isolement**, induisant des difficultés techniques et des surcoûts en matière d'aménagement et d'exploitation ; cet isolement peut être relatif, notamment dans le cas de refuges intégrés à des hameaux d'alpage dont l'occupation est saisonnière ;
- le caractère **collectif** des prestations (on complète les tables et les dortoirs, autrement dit, on mélange les groupes) ; le refuge reste un lieu de partage et de convivialité, parfois aussi de promiscuité ;
- la vocation prioritaire d'**étape** et de **sécurité** dans le cadre d'activités physiques de montagne (randonnée, alpinisme, escalade...) ;
- on n'y accède le plus souvent qu'**à pied**, ce qui n'exclut pas certains établissements accessibles par route à certaines périodes de l'année.

Les refuges ont une fonction principale et prioritaire d'étape ; ils ne sont pas adaptés à des séjours d'une certaine durée et n'ont pas vocation à l'être¹⁶.

Sur la base de la définition proposée, il est souhaitable de définir deux catégories de refuges en fonction des conditions d'accès :

- les refuges de **haute montagne**, nécessitant l'emploi de techniques d'alpinisme sur l'accès le plus simple, principalement en cas de traversée de zones glaciaires ;
- les refuges de **moyenne montagne**, dont l'accès ne présente pas de difficulté technique particulière pendant l'été, ce qui n'exclut pas des altitudes proches de 3000 mètres.

¹⁶ Cette précision n'interdit pas le séjour de plusieurs jours dès lors que les utilisateurs sont informés des conditions particulières d'hébergement et les acceptent de leur plein gré.

Dans ce classement, les refuges situés en bordure ou (le plus souvent) au terminus d'une route non déneigée pendant tout l'hiver (que le refuge soit alors gardé ou non) sont intégrés aux refuges de moyenne montagne dès lors que le type d'hébergement proposé, l'isolement et la fonction d'étape et de sécurité satisfont la définition présentée en mesure 1. A l'inverse, un gîte d'étape isolé mais desservi en permanence (ou presque) par la route ne sera pas considéré comme un refuge.

Il convient en outre de rappeler, dans le même texte, la diversité des missions que doivent assumer les refuges et leurs gardiens dans une situation de quasi-monopole¹⁷ :

- missions d'intérêt général (« gardiennage de site ») : accueil-information des pratiquants (météorologie, nivologie, itinéraires), déclenchement des secours, local ouvert avec moyens de chauffage et de couchage hors période de gardiennage, protection de l'environnement ;
- hébergement simple¹⁸, possibilité de hors-sac à égalité de traitement et de considération ;
- prestations d'ordre commercial à des tarifs raisonnables : service de repas, boissons, vivres de course, documents¹⁹, etc.

La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques peut être invoquée pour les délégations de service public en cas de changement de propriétaire. Le simple changement d'exploitant (gardien) ne suffit pas à imposer une mise en concurrence pour délégation de service public, sauf si le propriétaire est de statut public et *a fortiori* si le type de contrat est modifié (cas du Parc national de la Vanoise avec la mise en concurrence des nouveaux contrats d'affermage fin 1999).

Par ailleurs, le fait qu'un établissement d'hébergement et/ou de restauration soit appelé *refuge* par son propriétaire ou exploitant dans le seul but d'attirer la clientèle sur la base de l'imaginaire attaché à ce mot ne peut suffire à le considérer comme tel du point de vue réglementaire. On évitera ainsi tout dérapage dans l'application des dispositions proposées.

Action A-II : Dresser des listes officielles des refuges par département

Le recensement exhaustif des refuges de haute et moyenne montagne ainsi que son actualisation étant difficile à concevoir au niveau national, il est proposé de confier aux préfets de département, par le texte de définition et de classement, le soin d'en dresser la liste et de l'actualiser, sur proposition des services déconcentrés de l'Etat et après avis de la Commission départementale de l'action touristique (CDAT). Cette liste s'imposera alors aux services instructeurs locaux (SDIS, DDASS, DDJS, Inspection d'académie...) et aux propriétaires-gestionnaires.

Comme le prévoient les textes relatifs à la constitution et au fonctionnement de la CDAT, il sera possible d'y adjoindre des personnes-ressources qualifiées et susceptibles d'avoir une vision d'ensemble, au niveau départemental, des hébergements liés à la randonnée et aux sports de montagne.

¹⁷ Les cas de concurrence inter-refuges sur un même site sont rares.

¹⁸ Dortoirs en bat-flanc en général, parfois boxes à couchettes superposées, ou chambres à lits individuels éventuellement superposés. Plusieurs formules de couchage peuvent cohabiter dans le même refuge.

¹⁹ Topo-guides, cartes topographiques, cartes postales, etc.

La liste indicative figurant en annexe 2 au présent rapport peut fournir aux autorités départementales une base de travail qu'il conviendra de compléter ou modifier, le cas échéant, par l'interrogation d'experts locaux et des prospections de terrain.



*Un refuge de haute montagne par excellence
(refuge des Cosmiques, Commune de Chamonix, massif du Mont-Blanc)*

Proposition B : Adapter et rendre cohérentes les réglementations techniques applicables aux refuges

Pour l'ensemble des mesures rattachées à cette proposition, il est envisagé de prescrire un **délai d'application de 5 ans**, cette clause devant être intégrée dans chaque modification de texte, quel que soit le niveau auquel il se situe (décret, arrêté, circulaire), sauf disposition plus restrictive déjà en vigueur dans le texte en question.

Action B-I : Adapter les conditions réglementaires de défense contre l'incendie dans les refuges

Il est proposé ici quelques modifications à apporter à l'arrêté du 10 novembre 1994 portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.

La première consiste à abroger la définition spécifique (article REF 2, § 1) en s'appuyant sur la nouvelle définition plus générique introduite par le décret envisagé.

La deuxième conduit à un mode de fixation simple et transparent de la capacité maximale normale du refuge, et introduit le principe d'un possible dépassement de capacité dès lors que des personnes retardées, fatiguées ou stressées, qui n'avaient pas prévu de dormir au refuge, encourraient plus de risques à redescendre dans la vallée qu'à dormir sur des matelas de secours. Il en va de même en cas de mauvais

temps mettant en danger les dites personnes. Cette dérogation est d'autant plus nécessaire que le refus d'héberger ces personnes exposerait le gardien à la qualification de mise en danger d'autrui !

La troisième concerne l'hébergement des mineurs en refuge ; elle est explicitée dans l'action C-I ci-après.

La périodicité des visites techniques a été portée de 1 an à 2 ans par arrêté du 28 juin 2000 comme cela était souhaité ; il est donc devenu inutile de le préconiser dans le présent rapport.

La question a par ailleurs été posée de supprimer l'article REF 35 qui prescrit la mise à disposition par le gardien de moyens d'éclairage portatifs, au motif que les clients ont en général apporté une lampe frontale. Si c'est effectivement le cas pour les alpinistes qui quittent le refuge à la nuit afin de trouver de bonnes conditions de neige, il semble que la plupart des randonneurs sur sentier, qui circulent au grand jour, ne portent pas de lampe et comptent sur l'éclairage collectif du refuge le soir. Cette disposition mérite donc d'être conservée.

Action B-II : prendre en compte les spécificités des refuges et de leurs utilisateurs en matière de santé et d'hygiène

Au regard de l'application des réglementations en vigueur en matière de santé et de sécurité alimentaire, les refuges présentent une offre d'hébergement originale et des difficultés techniques particulières qu'il convient de résumer :

- les bâtiments assurent des fonctions très diverses sur une surface et dans un volume limités, et sont parfois implantés dans des pentes fortes ou sur des arêtes rocheuses exigües limitant les possibilités d'extension ;
- le couchage s'effectue le plus souvent en dortoirs avec bat-flanc ;
- les repas sont servis en tables communes ;
- les ressources en eau potable et en énergie sont limitées ; l'eau courante peut être indisponible à des périodes où le refuge est cependant gardé (ski de randonnée, de mars à mai) ;
- le milieu environnant est sensible à divers titres (paysage, faible capacité d'épuration...);
- les moyens financiers sont limités par la saisonnalité, les aléas climatiques et l'absence de marge de manoeuvre tarifaire, alors même que les coûts d'investissement et de maintenance sont accrus par l'isolement ;
- la clientèle est sportive mais l'altitude et les efforts peuvent la rendre vulnérable à diverses pathologies (notamment alimentaires).

Sans vouloir justifier au nom de ces spécificités et contraintes des conditions d'accueil d'un autre âge, il est apparu crucial de positionner le niveau d'exigence réglementaire à un juste équilibre entre la nécessaire prévention d'accidents sanitaires collectifs, le coût et la complexité des mises aux normes, et le respect d'une ambiance particulière et conviviale à laquelle les utilisateurs sont majoritairement attachés et qui reste compatible avec une tarification acceptable.



*Des W-C propres et en nombre suffisant
(refuge des Conscricts, CAF, massif du Mont-Blanc)*



*Assurer des fonctions multiples dans un espace restreint pose évidemment la question de la maîtrise du bruit
(refuge du Prariond, Parc national de la Vanoise)*

Ainsi, s'il est réaliste et opportun de conserver le principe des bat-flanc dans les dortoirs alors que certains intervenants demandaient la conversion en lits individuels, il est souhaitable d'espacer les couchettes juxtaposées, de garantir à chaque dormeur un volume d'air suffisant et de diminuer l'effectif par pièce de couchage, notamment dans le cadre de randonnées itinérantes de refuge à refuge²⁰. A cet égard, l'exigence est réduite dans les refuges de haute montagne où la majorité des utilisateurs-alpinistes ne passe qu'une nuit et redescend dans la vallée après la course, quand bien même la pression d'oxygène est plus réduite !

Les propositions formulées dans le présent rapport sont en phase avec les attentes des utilisateurs, notamment vis-à-vis de la qualité du sommeil. Leur sensibilité à la maîtrise du bruit, clairement révélée par l'étude de clientèle en cours de réalisation, est difficile à traduire en termes d'exigence réglementaire (d'autant qu'elle est en partie liée au comportement des usagers, voire des gardiens) mais incite à limiter la capacité de chaque dortoir (4 à 8 places serait l'idéal).

Le principal facteur de coût et de complexité des opérations futures de mise aux normes reste le volume d'air par individu dans les locaux de couchage, que les services de la Santé proposent de porter à 5 m³ dans les refuges de moyenne montagne et qui induira inévitablement des extensions difficiles à intégrer au bâti existant (tant sur le plan technique qu'esthétique) ou des limitations volontaires de capacité qui doivent rester compatibles avec l'équilibre financier de l'exploitation (faute de quoi on risque de manquer de gardiens pour les refuges les moins « rentables »).

²⁰ On notera d'ailleurs que pour les sapeurs-pompiers, le bat-flanc rend l'évacuation plus aisée que dans le cas de lits individuels superposés.



*Bonne nuit !
(refuge du Prariond, Parc national de la Vanoise)*

Une autre difficulté liée à la méthode réside dans la définition des exigences en matière d'hygiène alimentaire sous le contrôle des services vétérinaires. L'évolution de la réglementation générale en la matière tend à mettre en avant les impératifs de conservation des denrées et de résultat de leur transformation, au détriment de la définition des moyens techniques de préparation des aliments (arrêté du 29 septembre 1997, simplification des directives européennes). Or, il est souhaitable de définir des conditions minimales d'aménagement des locaux en refuge pour guider les maîtres d'ouvrages dans les choix d'aménagement et limiter au strict nécessaire les exigences des services locaux de contrôle. Si ces dispositions ne peuvent être précisées par voie réglementaire, il conviendra de les présenter au minimum sous forme de recommandations techniques agréées par ces services et présentant un caractère officiel.



La cuisine, point stratégique (refuge Albert 1er, CAF, massif du Mont-Blanc)

Action B-III : préciser la situation des refuges au regard du code de l'urbanisme et de la loi montagne

L'application aux refuges de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne mérite quelques explications relevant du niveau de la circulaire.

Conventionnement :

Une extension, une reconstruction ou une création de refuge de montagne constitue une opération d'aménagement touristique qui doit faire l'objet d'un conventionnement selon l'article 42 de la loi précitée, entre l'opérateur (le maître d'ouvrage) et la commune territorialement concernée. La forme de la convention est libre ; il est recommandé d'y stipuler (outre les dispositions obligatoires de par la loi) les missions de service public assurées par le refuge, les dispositions particulières en matière de sécurité des usagers qui ne relèveraient pas de l'application du règlement REF relatif à la sécurité-incendie, d'utilisation des aéronefs ou des véhicules à moteur pour le ravitaillement, ainsi que les éventuels travaux laissés à la charge de la commune dans le cadre de l'opération (réfection ou modification de sentiers d'accès ou de liaison, agrandissement ou amélioration de parking, point d'eau au départ du sentier, conditions, etc.).

Cette convention peut être intégrée dans la convention d'utilisation du sol si le refuge est implanté sur une propriété foncière communale.

Unités touristiques nouvelles :

La création, la reconstruction ou l'extension importante d'une construction à des fins de refuge de montagne, peut constituer une unité touristique nouvelle (UTN) en application de l'article L 145-9 du code de l'urbanisme, s'il s'agit d'une opération de développement touristique située en site vierge ou entraînant une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards.

L'application de cette disposition doit être appréciée au coup par coup par le préfet de département en tenant compte de la jurisprudence en la matière.

Action B-IV : permettre un usage raisonné et encadré des engins motorisés de transport sur neige pour le ravitaillement hivernal des refuges

La loi du 3 janvier 1991 relative à la circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels a limité l'usage de la motoneige (en dehors des terrains clos et aménagés en vue de sa pratique à des fins de loisirs) aux utilisations liées à des missions de service public ou professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels.

Dans ce cadre, il est admis que des gardiens de refuges utilisent régulièrement une ou deux motoneiges ou un engin de transport de type petite chenillette pour se rendre au refuge lorsque son accès est enneigé et assurer le ravitaillement en denrées alimentaires et combustible.

Cette formule présente de nombreux avantages :

- possibilité d'organiser un gardiennage hivernal ou printanier à des coûts non prohibitifs eu égard à la fréquentation encore plus aléatoire à ces périodes ;
- limitation des rotations d'hélicoptère coûteuses et bruyantes;

- damage régulier de la trace d'accès au refuge permettant de s'échapper du refuge plus facilement par mauvais temps et de faciliter l'accès à des clientèles moins endurcies (raquettistes notamment) ;
- évacuation rapide de personnes blessées ou malades, notamment par mauvais temps.

Les nuisances restent limitées au passage d'un engin tous les deux à trois jours et sont tout à fait acceptables.

Dans le cadre des réflexions et consultations entreprises sous l'égide du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement au début de l'année 2000, il est proposé de confirmer cette faculté de ravitailler les refuges à l'aide d'engins de transport sur neige, dans les conditions suivantes :

- respect d'un itinéraire bien identifié comme présentant le rapport longueur/commodité le plus adéquat²¹ et sans impact environnemental rédhibitoire, sauf pour exécuter un secours ;
- interdiction de transporter les visiteurs.

Dans ces conditions, l'engin de transport sur neige restera un outil d'exploitation économique et adapté sans devenir la motivation ou le moyen de la visite au refuge pour la clientèle. Il importera de bien veiller à la non-divagation des engins car il en va de l'image des refuges et de leurs gardiens.

Proposition C : Faciliter raisonnablement l'accès des groupes de mineurs encadrés aux refuges

Action C-I : Limiter l'interdiction concernant les sorties scolaires avec hébergement aux refuges de haute montagne

Il est proposé d'assouplir les conditions d'hébergement en refuge des groupes de mineurs non accompagnés de leurs parents, soit dans le cadre scolaire, soit dans le cadre de centres de vacances et de loisirs, au vu des enjeux précédemment évoqués :

- vertu pédagogique des sorties en montagne comportant au moins une nuitée en refuge, donc s'inscrivant dans une certaine durée compatible avec l'éloignement et/ou les objectifs pédagogiques ;
- intérêt du refuge en lui-même, en tant qu'objet d'étude permettant de croiser de nombreuses thématiques ;
- fréquentation des refuges en période creuse de début et fin de saison, ou milieu de semaine en plein été dans certains sites.

Dans tous les cas, le refuge ne doit pas être considéré comme une forme d'hébergement peu onéreuse choisie par défaut mais au contraire comme un lieu exceptionnel et pédagogiquement riche.

Les modifications à l'article REF 7 de l'arrêté ministériel du 10 novembre 1994 proposées ici visent à poser les règles de base en termes généraux de sécurité des mineurs, lesquelles doivent être complétées par des dispositions spécifiques esquissées dans le cadre de l'action C-II ci-après, que ce soit en termes de déroulement des sorties (exigences vis-à-vis de l'organisateur) ou en termes de conditions d'accueil en refuge (exigences vis-à-vis du refuge, du gardien et de l'encadrement).

Ces deux règles de base consensuelles sont les suivantes :

²¹ Pour des raisons techniques d'adaptation à la topographie en période enneigée, cet accès peut être sensiblement différent de l'accès estival.

- interdiction d'accès aux refuges de haute montagne dans le cadre des sorties scolaires, quel que soit l'âge des participants, car il est convenu que la pratique de l'alpinisme n'est pas du ressort de l'école, ne serait-ce qu'en raison du calendrier scolaire (les mois de juillet et août constituent la période la plus favorable pour cette pratique) ;
- l'accueil en refuge de groupes de mineurs de moins de 12 ans ne peut s'envisager que lorsque le refuge est gardé ou surveillé, que ce soit dans le cadre scolaire ou extra-scolaire.

Par ailleurs, il est rappelé que le décret n° 95-949 du 25 août 1995 interdit le couchage d'enfants de moins de 6 ans dans des lits surélevés ; il est logique de considérer que cette disposition s'applique aussi aux étages supérieurs de bat-flanc puisqu'il s'agit de prévenir les chutes, lorsque la couchette concernée est ouverte au vide sur sa longueur et au moins d'un côté.

Action C-II : Permettre l'accès des groupes de mineurs dans les autres cas, selon des règles adaptées

Selon que les sorties sont organisées dans le cadre scolaire ou dans le cadre de camps itinérants ou de centres de vacances et de loisirs, les objectifs, les contraintes et les logiques induisent dans les propositions un tronc commun, notamment dans ce que le groupe attend du refuge et de son gardien, et des particularités en termes de déroulement des sorties. Certaines de ces dispositions sont liées à des contraintes internes au groupe, d'autres sont liées à la cohabitation avec d'autres utilisateurs du refuge et au fait que le refuge ne peut, par destination, être entièrement réservé par un groupe de mineurs encadré.

Les autres dispositions non spécifiques à l'hébergement en refuge, concernant notamment les conditions générales d'organisation des sorties, demeurent valables.

Le dispositif proposé peut être ainsi synthétisé ; il n'intègre pas les règles spécifiques à l'organisation et à l'encadrement des sorties définies par ailleurs et qui ne concernent pas directement les refuges :

	Sorties scolaires (ministère de l'éducation nationale)	Camps itinérants/CVL (ministère de la jeunesse et des sports)
(pm) prise en compte des catégories de refuges	accès aux refuges de haute montagne exclu	
(pm) limite d'âge générale	pour les moins de 12 ans : le refuge doit être gardé ou surveillé le ou les jour(s) considérés et les repas chauds sont préparés par le gardien-exploitant	
dispositions particulières en fonction de l'âge des participants	<ul style="list-style-type: none"> • hébergement en refuge exclu pour les classes maternelles • limitation à une nuitée en refuge pour les enfants de l'école élémentaire 	<ul style="list-style-type: none"> • accès des moins de 12 ans aux refuges de haute montagne exclu (cf. conditions d'encadrement de l'alpinisme) • limitation à une nuitée en refuge de haute montagne (enfants de 12 ans et plus) • limitation à deux nuitées consécutives dans les refuges de moyenne montagne (tous âges)
cohabitation avec d'autres utilisateurs du refuge	<ul style="list-style-type: none"> • le groupe ne doit pas occuper plus de 80 % de la capacité du refuge • les locaux de couchage occupés par des enfants du groupe ne peuvent être occupés par des personnes extérieures au groupe 	
	limitation à deux classes par nuitée et par refuge	
dispositions complémentaires	tenue par le gardien d'un cahier de soins attaché au refuge	

Afin d'illustrer de façon plus concrète l'esprit de ces dispositions, il convient d'examiner quelques cas-types.

Une classe de CM1 d'une vallée alpine envisage de réaliser fin juin une randonnée de deux jours avec nuitée dans un refuge de montagne accessible par un sentier ne présentant pas de difficulté particulière à cette période. Elle pourra y être autorisée sous réserve de remplir par ailleurs les conditions fixées par la circulaire n° 99-136 du 21 septembre 1999 relative à l'organisation des sorties scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires publiques et par les clauses particulières exposées ci-dessus (refuge gardé, repas servi par le gardien, pas d'hébergement de personnes extérieures dans les mêmes couloirs).

Une sortie scolaire avec hébergement, au cours d'un séjour de deux semaines dans un établissement de vallée habilité à recevoir ce type de séjour, pourra comporter une randonnée de deux jours avec nuit en refuge de moyenne montagne.

Un camp itinérant d'été consistant en une randonnée en montagne d'une semaine pourra s'héberger deux nuits dans des refuges de moyenne montagne, puis une nuit dans un hébergement de type R habilité dans la vallée, puis à nouveau deux nuits en refuge, etc.

Un CVL pourra programmer une course d'alpinisme avec une nuitée en refuge de haute montagne, sous réserve du respect de l'ensemble des dispositions relevant de la compétence du ministère de la jeunesse et des sports, notamment en ce qui concerne l'encadrement professionnel (mineurs d'au moins 12 ans).

Proposition D : Intégrer les refuges dans une politique d'aménagement et de développement durable de la montagne

Madame la Secrétaire d'Etat au tourisme a déjà saisi les préfets de montagne (lettre du 21 octobre 1999) pour les inciter à intégrer la réhabilitation des refuges dans le cadre de programmes locaux d'amélioration de l'offre de randonnée. Cette proposition a été effectivement reprise dans les dispositifs élaborés pour les massifs des Alpes et des Pyrénées, dans le cadre des conventions interrégionales de massif récemment signées entre l'Etat et les Régions concernées. Pour l'application de ces dispositifs, nous insistons tout particulièrement sur l'intérêt que présente la constitution des groupes locaux de concertation mentionnés dans le cadre de l'action D-I ci-dessous.

Action D-I : Renforcer une politique de développement local de la randonnée et des pratiques de nature dans le cadre des conventions interrégionales de massifs

Les refuges, de par leurs fonctions et leur situation, constituent des points-clés de l'aménagement des espaces naturels dédiés à la pratique du tourisme sportif en montagne, en particulier la randonnée pédestre et l'alpinisme. Ils sont en interaction avec les refuges voisins et avec les autres éléments constitutifs de ces espaces, à savoir le milieu naturel lui-même (paysage, substrat, flore, faune, éléments de patrimoine bâti traditionnel...), les sentiers, les ouvrages de franchissement (ponts, passerelles, câbles et chaînes, passages taillés dans le rocher...), les accès routiers, les parkings, la signalétique pédestre et routière, les moyens de transport en commun, les points d'information du public, etc.

Une approche globale de l'ensemble de ces éléments à un niveau local conciliant la géographie des pratiques touristiques et le découpage des organisations intercommunales existantes apparaît aujourd'hui nécessaire. Il n'est plus possible de considérer la réhabilitation d'un refuge indépendamment de son environnement au sens large.

Le territoire pertinent pour une telle approche est le plus souvent constitué d'une vallée ou de la zone de haute montagne entourant un sommet important (petit massif²²).

Il s'agit d'une véritable démarche de planification, devant s'intégrer dans la politique des *pays* de montagne et visant à concilier les pratiques touristiques et sportives et la gestion de l'environnement.

Le premier niveau d'action consiste à encourager la constitution informelle sur ces territoires de groupes locaux de concertation ayant pour mission de porter un diagnostic partagé sur les problèmes rencontrés dans ces espaces en termes d'aménagement, de gestion de la fréquentation, de sécurité et d'insertion dans le milieu naturel, et d'émettre des propositions de nature à les résoudre. Ces groupes, qu'il est proposé d'intituler « conseils locaux des refuges et des sentiers » devraient réunir les élus locaux, les propriétaires-gestionnaires de refuges, les gardiens des dits refuges, les techniciens des structures chargées de l'aménagement des sentiers et de la signalétique ainsi que de la promotion touristique générale (OTSI) et de la gestion des espaces naturels le cas échéant (parc national, réserve naturelle), des représentants des professionnels de l'encadrement (guides de haute montagne, accompagnateurs en montagne), des clubs sportifs locaux (FFME, CAF, autres) et des services chargés du secours en montagne.

²² Le mot « massif » peut être ambigu. Il ne désigne pas ici les entités définies réglementairement (Alpes du Nord, Pyrénées...) mais des espaces plus restreints correspondant à une réalité physique locale (massif de la Vanoise, du Mont-Blanc, du Néouvielle...). On a parfois parlé de « sous-massif » pour lever cette ambiguïté.

Les élus locaux et les propriétaires-gestionnaires sont les premiers acteurs à sensibiliser à l'intérêt de constituer et d'animer ces groupes.

La concrétisation du travail de ces conseils locaux résidera dans l'élaboration et la validation de "schémas locaux d'adaptation de l'offre d'itinéraires en montagne". Un tel schéma décrit l'état actuel et les évolutions souhaitables des composantes de l'offre et de son organisation :

- l'aménagement des portes d'entrée (parkings au départ des principaux sentiers) ;
- le balisage et l'entretien des sentiers ;
- les hébergements fréquentés spécifiquement par les randonneurs et alpinistes (refuges, gîtes d'étape²³), y compris les modes d'approvisionnement et les aires de bivouac ;
- la prise en compte de l'environnement dans l'aménagement et la gestion de ces différents éléments constitutifs de l'offre ;
- l'analyse et le suivi de la fréquentation touristique et sportive ;
- l'information, la promotion et la commercialisation communes au niveau de ce même territoire, notamment en direction de la clientèle touristique non familiarisée avec les vecteurs d'information spécialisés et les particularités de la vie en refuge.

Les dépenses nécessaires à l'élaboration de ces schémas (intervention de consultants spécialisés en tourisme sportif, architectes, paysagistes, économistes, etc.) doivent être aidées par l'Etat dans le cadre de la politique contractualisée, en tant qu'investissement immatériel préalable. La maîtrise d'ouvrage des schémas incombera -de préférence- à une collectivité locale à définir au cas par cas, ou -à défaut- à un propriétaire/gestionnaire de refuges mandaté localement par les autres propriétaires/gestionnaires concernés.

Dans le cas d'un refuge qui ne s'intègre pas dans un réseau à l'échelle d'une vallée ou d'un massif, le schéma local se réduira à l'analyse de l'état actuel et des évolutions souhaitables concernant le refuge lui-même, ses principaux accès pédestres, le stationnement au départ de ceux-ci en son insertion dans l'environnement. Le schéma sera élaboré par le propriétaire/gestionnaire ou par un prestataire de son choix en liaison avec la (ou les) commune(s) concernée(s).

Les organismes en charge de la gestion d'espaces naturels protégés (parcs nationaux, réserves naturelles) seront associés, dans les espaces concernés, à l'élaboration de ces schémas locaux.

Enfin, il semble indispensable que ces schémas locaux soient replacés dans une réflexion globale sur les espaces naturels de haute montagne, réflexion à mener au niveau des « grands massifs » dans le cadre des conventions interrégionales de massif et pouvant s'intégrer dans une directive territoriale d'aménagement (en cours d'élaboration dans les Alpes du Nord) ou des prescriptions particulières de massif (dont la réactivation est envisagée dans le cadre de l'élaboration de la loi Solidarité et renouvellement urbain).

Cette réflexion par grand massif devrait déboucher sur :

- la mise en cohérence spatiale des schémas locaux d'adaptation de l'offre (notamment sur les grands itinéraires transversaux) ;
- des actions d'observation de la fréquentation et de l'évolution des pratiques ainsi que de suivi des impacts sur les milieux naturels ;
- la mise en réseau des professionnels de la montagne concernés, des actions communes de promotion et de formation ;

²³ Gîtes d'étape : travaux à financer sur d'autres lignes budgétaires.

- des coopérations internationales (avec la Suisse, l'Italie, l'Espagne et l'Andorre) sur ces différents thèmes, pouvant s'appuyer sur les programmes européens Interreg.

La Corse mérite à elle seule une démarche particulière de massif. Elle présente en effet, en matière de refuges, une offre atypique par rapport aux Alpes et aux Pyrénées. Les 14 refuges appartiennent au Parc naturel régional de Corse et sont presque tous situés sur le sentier GR 20 qui traverse l'île du nord au sud sur son épine dorsale, restant le plus possible en altitude. C'est un des sentiers de grande randonnée en montagne les plus attractifs par la qualité et la diversité des paysages et un « must » pour de nombreux randonneurs français et étrangers.

Les refuges du GR 20 ne sont pas gardés mais simplement surveillés par des salariés du PNR dont le rôle se limite à assurer l'attribution des places de couchage, le bon ordre et la propreté ainsi que la perception des nuitées. Il n'est pas possible de réserver des couchettes à l'avance et il n'y a pas de service de repas et de boissons. De ce fait, il est indispensable d'être autonome et de porter tout son équipement de bivouac (même si, par chance, on ne l'utilise pas !) et sa nourriture pour plusieurs jours. Au vu de l'évolution des attentes des randonneurs, il est pertinent de poser la question d'une évolution des prestations offertes par ces refuges, qui permettrait un choix plus clair entre le bivouac et les refuges selon les segments de clientèle. Une démarche de concertation élargie est proposée en vue d'une définition consensuelle des perspectives d'évolution de l'offre (et par conséquent des pratiques) dans les montagnes corses, à partir des actions menées depuis quelques années par le PNR.

Action D-II : Prendre en compte, dans ce cadre, les besoins en matière de réhabilitation / modernisation de refuges

a/ Cohérence avec les schémas locaux d'adaptation de l'offre :

Les projets individuels de modernisation ou de reconstruction de refuges, pour être éligibles aux aides de l'Etat, doivent être cohérents avec les futurs schémas locaux évoqués ci-dessus. Sous cette condition, les demandes de subvention seront déposées directement par les maîtres d'ouvrage des projets individuels, qui seront attributaires directs des aides (cf. § g/ ci-après).

Un projet de reconstruction à neuf ne sera pris en compte que s'il est démontré que l'adaptation du refuge existant s'avère techniquement impossible. De même, la création de nouveaux refuges, soit *ex nihilo* en site actuellement non équipé (relevant par ailleurs d'une autorisation de création d'unité touristique nouvelle, cf. action B-III) ne doit être aidée que si le schéma local démontre la nécessité d'une nouvelle implantation de refuge en fonction de la répartition des étapes sur les itinéraires de randonnée à pied ou à skis et de la desserte des courses d'alpinisme ou de ski-alpinisme.

b/ Bénéficiaires :

Tous les types de propriétaires de refuges doivent pouvoir bénéficier d'aides publiques à la réhabilitation : associations, établissements publics (dont les parcs nationaux sur des crédits autres que ceux qui leur sont alloués par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement), collectivités locales (principalement communes), particuliers (dont les SCI familiales) dans le respect des règles nationales et européennes en la matière.

c/ Taux de subvention :

Compte tenu du retard pris au cours de la dernière décennie, de la rentabilité incertaine et de l'importance des missions de service public, il convient d'accélérer la mise à niveau des refuges par des taux cumulés d'aide (Etat-Région) allant jusqu'à 50 % du montant HT.

d/ Devis, plafonnement :

Les devis présentés par les maîtres d'ouvrage, justifiés par les devis des différents intervenants spécialisés et intégrant les coûts d'études techniques préalables et de maîtrise d'oeuvre, serviront de base à la détermination du montant de l'aide.

Le montant du devis subventionnable sera plafonné, afin d'éviter toute surenchère dans le niveau de confort et de sophistication, à :

- 100 KF/place TTC pour les refuges de moyenne montagne,
- 130 KF/place TTC pour les refuges de haute montagne.

e/ Contreparties :

L'exercice des missions de service public listées dans le cadre de l'action A-I doit faire l'objet d'une vigilance des services instructeurs puis être rappelé dans les décisions d'octroi des aides. En particulier, le bénéficiaire devra assurer la pérennité du libre accès au refuge d'hiver (hors période de gardiennage) et au coin hors-sac (en période de gardiennage). Si le refuge ne dispose pas de ces équipements dans sa configuration actuelle, leur réalisation devra être intégrée dans le programme subventionné.

Rappelons que ces missions de service public devront figurer dans la convention avec la commune support au titre de l'article 42 de la loi Montagne.

Proposition E : Améliorer la qualité des services rendus par les refuges

Action E-I : Mieux cerner les attentes des utilisateurs à l'égard de l'évolution de l'offre

Eu égard aux coûts mis en jeu, il s'avère que la connaissance de la demande spécifique aux refuges reste insuffisante au regard de l'importance des investissements envisagés et des aides publiques nécessaires à leur réalisation effective. En effet, si les flux et les éléments factuels²⁴ de la fréquentation sont suffisamment cernés et décrits dans le cadre de diverses études²⁵, en revanche, les motivations, les perceptions, les freins et les attentes des visiteurs à l'égard des refuges et de leur évolution n'ont pas été étudiés ou l'ont été avec des méthodes inadéquates. A fortiori, la perception de la clientèle potentielle (ceux qui ne vont pas ou ne vont plus en refuge bien que pratiquant la randonnée ou la promenade en montagne) n'est pas du tout évaluée.

²⁴ Proportion de visiteurs-marcheurs fréquentant les refuges ou recourant au bivouac, types de pratique, sexes, âges, CSP, antériorité de la fréquentation, appartenance à un club, demi-pension ou hors-sac, etc.

²⁵ "Fréquentation et image des Parcs Nationaux : Vanoise, Ecrins et Pyrénées", AFIT-Parcs nationaux/COFREMCA (1996) ; "les refuges de montagne des Alpes du Nord : caractéristiques du parc, analyse de la fréquentation et travaux de modernisation", AFIT-SEATM (1997)

Il a donc été décidé de mener une étude spécifique sur ce thème à l'échelle du massif alpin, privilégiant les méthodes d'enquêtes qualitatives sur un panel diversifié de refuges et de sites, ainsi que des tables rondes et entretiens hors sites. Les informations recueillies auprès des utilisateurs et non-utilisateurs vont être confrontées au discours des acteurs socioprofessionnels. Une analyse comparative de l'offre et des clientèles des refuges dans les autres pays de l'arc alpin est en outre intégrée à la démarche.

L'étude fournira aux acteurs impliqués dans les opérations d'adaptation de l'offre (que ce soit au titre de la conception technique, des services, de la promotion, de la commercialisation ou du financement) des éléments d'aide à la décision issus des clients-utilisateurs, que les maîtres d'ouvrage devront par ailleurs confronter aux contraintes technico-économiques (coût, énergie, alimentation en eau).

Engagée courant août 2000, l'étude est réalisée sous maîtrise d'ouvrage de l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) avec la participation financière des Régions Rhône-Alpes et Provence Alpes Côte d'Azur et de l'Etat (FNADT, convention interrégionale de massif Alpes). La synthèse est attendue pour janvier 2001.

Une démarche similaire pourrait être menée sur les autres massifs concernés (Pyrénées et Corse).



*La terrasse est d'autant plus appréciée qu'il n'y a pas d'herbe autour du refuge !
(refuge des Cosmiques, Commune de Chamonix, massif du Mont-Blanc)*

Action E-II : Professionnaliser le métier de gardien-exploitant de refuge

Le métier de gardien de refuge est rarement un métier principal, en raison tant de la saisonnalité que du chiffre d'affaires moyen d'un refuge, lequel ne permet pas de dégager un équivalent de salaire à l'année. La plupart des gardiens de refuge exercent par ailleurs un métier lié aux sports d'hiver en station : pisteur-secouriste, moniteur de ski, accompagnateur (sorties en raquette), restaurateur, etc. D'autres exercent des activités qui n'ont rien à voir avec la montagne.

En raison de ces mécanismes de pluriactivité et de la situation des refuges au carrefour de pratiques sportives, on trouve chez les gardiens davantage de diplômés de l'encadrement (guides, accompagnateurs) ou des autres professions liées au tourisme sportif (pisteurs) que de diplômés de l'hôtellerie-restauration.

Il n'existe pas de diplôme spécifique de gardien de refuge. Exiger au minimum l'attestation de formation aux premiers secours semble cependant une nécessité, le gardien étant le premier sollicité à l'occasion d'un accident à proximité du refuge ou d'un malaise dans le refuge.

En pratique, lorsqu'un gardien quitte « son » refuge pour diverses raisons, le propriétaire-gestionnaire organise un appel à candidature ou pioche dans les demandes en attente, et choisit au vu du profil et de l'expérience du candidat, qui peut d'ailleurs être déjà gardien d'un autre refuge et être connu en tant que tel.

Le choix du gardien peut ainsi être critiqué, notamment par le milieu local quand le gardien vient d'ailleurs (cet « ailleurs » pouvant être très proche, ainsi la vallée de la Guisane par rapport à celle du Vénéon !).

La liste des missions et tâches accomplies par un gardien de refuge et son équipe est fort longue, comme on a pu le constater à la lecture du présent rapport. Le gardien est en quelque sorte un homme-orchestre par lequel tout passe et qui doit maîtriser des domaines de compétences très variés, qui plus est sur une période assez réduite dans l'année. L'entrée dans le métier passe souvent par une phase intermédiaire d'exercice en tant qu'aide-gardien pour acquérir sur le terrain l'expérience nécessaire. La majorité des gardiens et des gestionnaires estime à juste titre que cette phase est indispensable et peut difficilement être transposée dans une formation initiale.

L'établissement d'un référentiel de compétences reconnu par l'ensemble des acteurs concernés s'avère ainsi indispensable à une clarification du niveau minimum requis dans chacun de ces domaines, tant du point de vue de l'évaluation objective des capacités d'un candidat au gardiennage d'un refuge que de la pérennisation des stages de formation continue expérimentés ces dernières années. Ce référentiel pourra servir de base à une validation des acquis professionnels en référence à un diplôme -non sportif- délivré en application de la loi du 16 juillet 1971 d'orientation de l'enseignement technologique et intégrant l'AFPS.

Action E-III : Favoriser l'instauration de relations contractuelles plus adaptées entre propriétaires-gestionnaires et gardiens-exploitants

Bien que la relation contractuelle gestionnaire/gardien relève du droit privé, les contrats de gardiennage doivent garantir aux exploitants une stabilité suffisante pour leur permettre de s'impliquer davantage dans l'entretien et l'équipement des refuges (tout en ayant l'assurance de percevoir une juste indemnité en fin de contrat en regard des sommes dépensées), la personnalisation des prestations et l'exercice des missions de service public. La complexité du métier et la nécessité de bien connaître le milieu naturel environnant pour pouvoir informer convenablement les usagers nécessitent à l'évidence du temps. Les actions collectives locales de promotion (voire de commercialisation) envisageables dans le cadre des schémas locaux sont elles aussi tributaires d'une stabilité minimale des gardiens. Une durée contractuelle minimale de 3 ans, renouvelable, semble souhaitable. Par ailleurs, les contrats devront être très précis sur les domaines de responsabilités de chacun des signataires.

Une telle évolution passe par une relation plus confiante entre les protagonistes, basée sur :

- l'adoption du référentiel de compétences proposés dans le cadre de l'action E-II ;
- la pérennisation des stages de formation continue de gardiens, avec délivrance d'attestations de stage communiquées aux gestionnaires ; la mobilisation des fonds d'assurance-formation ne semble pas poser de problème insurmontable au vu des premières expériences ;
- la clarification des critères de sélection ou de réaffectation de gardiens
- la poursuite des réflexions sur les contrats liant gestionnaires et gardiens dans l'intérêt des deux parties.

Concernant l'organisation des stages de formation continue, plusieurs recommandations peuvent être formulées :

- l'organisation et le pilotage de tels stages doivent associer les divers acteurs (propriétaires, associations de gardiens, élus, administrations, gestionnaires d'espaces naturels) ;
- les périodes les plus favorables sont fin mai/début juin et fin octobre/début novembre compte tenu des autres activités des gardiens et des périodes de préparation de la saison d'été et de repos/évasion après celle-ci ;
- il est indispensable de mixer l'origine géographique et les propriétaires afin de favoriser des échanges d'expériences ;
- il faut prévoir des outils de relais de formation que les gardiens pourront mettre en œuvre en direction de leurs assistants, dont le taux de renouvellement est trop important pour qu'on les forme directement ;
- il est souhaitable d'actualiser et renouveler les contenus pour inciter à parfaire la formation ;
- de par la diversité des missions, il est illusoire de se centrer sur une thématique particulière ;
- les temps d'échange d'expériences doivent être pris en compte dans une profession où l'isolement est important.

Par ailleurs, il serait souhaitable de favoriser l'organisation de stages en direction des propriétaires-gestionnaires (notamment des bénévoles d'associations gestionnaires) ou de leur ouvrir la possibilité de participer en tout ou partie aux stages de formation continue des gardiens.

Action E-IV : Engager une démarche-qualité pour les refuges

Nous avons signalé, dans le constat, les critiques faites par de nombreux usagers sur la qualité des refuges français, notamment en comparaison avec certains refuges étrangers.

On peut considérer que l'ensemble des actions décrites ci-dessus concourra à améliorer la qualité des refuges français. Cependant, l'expérience des démarches-qualité dans les autres secteurs d'activité montre que des actions spécifiques d'animation sont nécessaires pour faire émerger et entretenir une écoute attentive et continue des attentes des usagers, tant auprès des propriétaires-gestionnaires que des gardiens-exploitants.

Il s'agit donc :

- d'impulser auprès des structures comme le Syndicat national des gardiens de refuges, les propriétaires, des regroupements de prestataires des « massifs », le lancement et le pilotage de ces actions d'animation ;
- de mettre en place un dispositif continu d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers ;
- d'élaborer collectivement, à partir de ces enquêtes, des mesures correctives des dysfonctionnements constatés. Ces mesures peuvent concerner les acteurs (formations diverses, notamment à l'accueil), mais aussi les conditions matérielles (décoration, mobilier, aménagement) et encore la « présentation au public » de l'offre (la question du classement éventuel des refuges en niveaux de qualité, par exemple sur la base des ratios élaborés par le CAF ou le Conseil Général des Hautes-Alpes, est à verser au débat) ;
- de mettre en commun les données concernant l'aménagement, la gestion et l'exploitation des refuges dans le cadre d'un centre de ressources technico-économiques mis à disposition de l'ensemble des acteurs publics et privés concernés. Sur la base de ces éléments de savoir-faire, un réseau d'appui technique au montage de projets pourrait être proposé aux propriétaires isolés ne disposant pas de personnel technique ou de compétences bénévoles spécialisées. Ce réseau pourrait être animé par le SEATM.

Des enquêtes réalisées ou en cours, il ressort à titre indicatif quelques grandes attentes à prendre en compte :

- le respect du cadre naturel environnant ;
- la valorisation de l'ambiance « montagnarde » (convivialité, mobilier, décoration...) ;
- la limitation de la promiscuité et du bruit dans les dortoirs ;
- la mise en place de dispositifs de séchage efficaces et non disgracieux ;
- des sanitaires en nombre et en qualité suffisants ;
- la possibilité de hors-sac sans sentiment de gêne vis-à-vis du gardien et des autres usagers ;
- des modalités de réservation simples et efficaces.

4.3. Mesures

La plupart des fiches-mesure comportent des propositions de rédaction ou de modification de textes réglementaires ou contractuels, sous forme d'encadrés, assorties d'explications et de commentaires.

L'ensemble de ces éléments pourrait être repris dans une circulaire interministérielle à l'issue de l'adoption des nouveaux textes ou de l'adaptation des textes existants, ce qui garantirait la cohérence et l'homogénéité de l'application locale de l'ensemble de ces dispositions.

Mesure 1 : Un décret en Conseil d'Etat concernant la définition des refuges, leur classification, les missions de service public

Cette mesure permet de concrétiser les actions A-I et constitue un préalable indispensable aux mesures envisagées ci-après.

Le suivi de l'élaboration du décret pourrait être confié à la DATAR et à la Direction du tourisme.

Avant-projet de rédaction

ARTICLE 1 :

On appelle " refuge " tout établissement recevant du public, en site isolé de montagne, gardé ou non gardé :

- offrant des prestations, notamment d'hébergement et de restauration, à caractère collectif ;
- à vocation prioritaire d'étape et de sécurité dans le cadre d'activités physiques de type randonnées ou ascensions ;
- dont les abords immédiats ne sont accessibles aux usagers ni en véhicule de tourisme, ni par remontée mécanique de type téléporté.
- à moyens de viabilité essentiellement autonomes.

Un établissement desservi par une route ouverte à la circulation publique ou par une remontée mécanique mais non accessible par ces moyens pendant une partie de l'année sera cependant appelé *refuge* si son isolement induit des difficultés d'aménagement et d'exploitation équivalentes à celles des bâtiments non accessibles mécaniquement, si en outre, il satisfait aux critères 1 et 2 ci-dessus.

ARTICLE 2 :

Les refuges de montagne peuvent être gardés ou non gardés, pendant les différentes périodes de l'année.

En outre, on appelle refuge de *haute montagne* tout refuge dont l'accès présente des difficultés techniques toute l'année, tels que la traversée de glaciers ou le franchissement de barres rocheuses (équipées ou non), et refuge de *moyenne montagne* tout refuge ne présentant pas de telles conditions d'accès.

ARTICLE 3 :

Tout refuge répond à des obligations de service public et est soumis en tant que tel aux dispositions qui s'y rapportent.

Dans ce cadre, tout refuge non gardé ou hors période de gardiennage comporte en permanence, au minimum :

- une partie accessible à tous les usagers, comportant au minimum un bat-flanc avec matelas et couvertures, dotée d'un système de fermeture efficace.
- un dispositif d'alerte ainsi qu'une pharmacie et du matériel de premier secours périodiquement vérifiés par le gestionnaire.

Par ailleurs, pendant la période de gardiennage, le gardien du refuge doit :

- accueillir tous les usagers pour l'abri et pour la nuit (dans le respect de la réglementation relative à la sécurité contre l'incendie, et notamment de la capacité d'accueil maximale du refuge), même s'ils n'ont pas réservé, et sans discrimination en fonction du niveau des prestations demandées ;
- afficher le règlement intérieur du refuge ;
- publier les tarifs de l'ensemble des prestations, les conditions de réservation, ainsi que la mention et l'adresse de l'organisme auquel peuvent être adressées les réclamations éventuelles ;
- laisser libres d'accès les espaces intérieurs où les usagers peuvent préparer eux-mêmes leurs repas et consommer leurs provisions (hors-sac) et au moins un W-C pour les usagers de passage en journée ;
- proposer aux usagers les informations minimales concernant les prévisions météorologiques, les itinéraires et le milieu montagnard environnant, incluant l'affichage permanent d'une carte à grande échelle du secteur et la mise à disposition d'une documentation relative au refuge, au milieu environnant et aux activités offertes à proximité ;
- assurer le réveil ;
- contribuer à l'alerte et aux secours en collaboration avec les services compétents ;
- veiller à la propreté des abords du refuge.

ARTICLE 4 :

Il revient au préfet de chaque département concerné d'établir et de tenir à jour, après avis de la commission départementale de l'action touristique, la liste des refuges de haute et de moyenne montagne, gardés ou non.

Les préfets de département sont chargés de veiller à l'exécution des missions de service public incombant aux refuges.

Commentaire :

Les refuges gardés peuvent comporter, de façon individualisée ou non, les refuges dits surveillés où, pendant l'été, une personne salariée du propriétaire-gestionnaire assure le bon fonctionnement du refuge et l'encaissement des nuitées, mais ne vend pas de boissons ni de repas (cas de plusieurs refuges du Parc national de la Vanoise).

Les refuges non gardés peuvent comporter, outre les locaux ouverts à tous en tout temps, des locaux plus confortables, que des groupes constitués peuvent louer en retirant la clé dans la vallée (cas du refuge de Camporells dans les Pyrénées-Orientales).

Mesure 2 : Des arrêtés préfectoraux dressant la liste des refuges

Cette mesure permet de concrétiser les actions A-II et constitue le relais indispensable, au niveau départemental, à la transposition du décret esquissé dans le mesure 1 et à la mise en application des mesures envisagées ci-après.

Chaque préfet de département sera responsable de l'élaboration et de la mise à jour de cette liste, en lien notamment avec le SDIS, la DDJS, la DDASS, l'Inspection d'académie et, le cas échéant, la DRT et le SEATM.

Les principaux départements concernés sont les suivants :

Massif	Régions	Départements
Alpes du Nord	Rhône-Alpes	Isère, Savoie, Haute-Savoie
Alpes du Sud	Provence Alpes Côte d'Azur	Alpes de Haute Provence, Hautes-Alpes, Alpes Maritimes
Pyrénées	Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon	Pyrénées Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne, Ariège, Pyrénées Orientales
Corse	Corse	Corse du Sud, Haute-Corse

Dans les autres massifs et départements de montagne, il conviendra cependant d'organiser un recensement des éventuels refuges répondant à la définition du décret précité.

Avant-projet de rédaction

ARTICLE 1 :

La liste des refuges de montagne dans le département de est établie comme suit, en référence au décret n° du :

(tableau comportant pour chaque refuge :

- son nom usuel,
- la commune de situation,
- l'identification du propriétaire et du gestionnaire du bâtiment,
- la mention : refuge gardé / non gardé
- la catégorie : moyenne montagne ou haute montagne
- la capacité normale)

Mesure 3 : modification de l'arrêté du 10 novembre 1994 du ministre de l'intérieur concernant les mesures de sécurité contre les risques d'incendie et de panique

Cette mesure concrétise les actions B-I et C-I.

La responsabilité de sa mise en oeuvre incombe au ministère de l'intérieur, Direction de la défense et de la sécurité civiles.

Avant-projet de rédaction

Modification du § 1 de l'article REF 2 :

Le présent règlement s'applique aux refuges de montagne définis par le décret n°... du figurant dans les listes officielles de refuges dressées par les préfets de département et non accessibles aux engins des sapeurs-pompiers pendant au moins une partie de l'année.

Modification de l'article REF 4 :

La capacité maximale du refuge, en conditions normales, est égale à la somme des nombres de couchettes présentes dans les différentes pièces d'hébergement. Elle est précisée par une déclaration du maître d'ouvrage ou du gestionnaire du refuge. Cette capacité peut être exceptionnellement dépassée dans les cas où le refus d'accueillir des usagers les exposerait à des dangers, eu égard aux conditions météorologiques, aux difficultés des itinéraires ou à l'état physique ou psychique des intéressés. Dans ces cas, le couchage des personnes excédentaires sera organisé en laissant libres les voies d'évacuation.

Modification de l'article REF 7 :

L'hébergement en refuge de haute montagne des groupes de mineurs non accompagnés de leurs parents dans le cadre de sorties scolaires est interdit.

L'accueil en refuge de groupes de mineurs de moins de 12 ans non accompagnés de leurs parents ne peut être autorisé que dans les périodes où le refuge est gardé.

Des dispositions prises, chacun en ce qui le concerne, par le ministre de l'éducation nationale et par le ministre de la jeunesse et des sports définissent les conditions d'accueil en refuge de ces groupes.

Mesure 4 : Modification et adaptation d'arrêtés ministériels relatifs à la santé, à l'hygiène et à la sécurité alimentaire

Cette mesure permettra de traduire l'action B-II.

La responsabilité de la traduction dans les textes des rédactions proposées ci-après est répartie de la façon suivante :

Thème	Textes concernés	Ministère concerné	Direction
Normes bâtimementaires	Règlements sanitaires départementaux	Ministère de l'emploi et de la solidarité, secrétariat d'Etat à la santé	Direction générale de la santé
Eau potable	<ul style="list-style-type: none"> • Arrêté du 24 mars 1998 relatif à la constitution des dossiers mentionnés aux articles 4, 5, 20 et 22 du décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales • arrêté à prévoir dans le cadre de la transposition de la directive européenne 98-83 		
Assainissement	Arrêté du 6 mai 1996 fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif (article 12)		
Restauration	arrêté du 9 mai 1995 réglementant l'hygiène des aliments remis directement au consommateur ; arrêté du 29 septembre 1997	Ministère de l'agriculture et de la pêche	Direction générale de l'alimentation
Déchets		Ministère de l'environnement	Direction de la prévention des pollutions et des risques

Avant-projet de rédaction

<p>Locaux de couchage</p>	<p>Les locaux de couchage (dortoirs ou chambres) ont un volume minimal de 5 m³/place (refuge de moyenne montagne) ou de 3 m³/place (refuge de haute montagne).</p> <p>Chaque dortoir ou chambre offre une capacité maximale de 10 places et dispose d'au moins une ouverture donnant directement à l'air libre. Cette capacité peut varier d'une unité de couchage à l'autre au sein d'un même refuge.</p> <p>Le couchage est réalisé en couchettes individuelles sur au plus 2 niveaux (refuge de moyenne montagne) ou 3 niveaux (refuge de haute montagne). Des échelles fixes permettent un accès aisé aux niveaux supérieurs.</p> <p>Les couchettes sont physiquement séparées par un intervalle latéral minimal de 0,20 m. Elles sont organisées soit en lits individuels, soit en bat-flanc (matelas juxtaposés sur une même surface) respectant l'intervalle défini ci-dessus.</p> <p>La largeur minimale des couchettes est de 0,80 m en refuge de moyenne montagne et de 0,70 m en refuge de haute montagne ; leur longueur minimale de 2 m.</p> <p>Pour chaque couchette, la literie comprend un matelas et un oreiller ou traversin protégés par des housses lavables ainsi que 2 couvertures (ou une couette à garnissage synthétique avec housse lavable). Les housses et couvertures sont lavées ou nettoyées et désinfectées au moins une fois par an. Les usagers doivent se munir d'un matériel de couchage individuel.</p>
<p>Locaux de restauration</p>	<p>La surface au sol, exprimée en m², des locaux de restauration est au moins égale à la capacité d'accueil du refuge.</p> <p>Les revêtements de sol sont lavables.</p> <p>L'usage de réchauds individuels par les usagers en hors-sac est autorisé dans l'espace spécialement aménagé à cet effet en application de l'article REF 37 de l'arrêté ministériel du 10 novembre 1994 ; cet espace est équipé au minimum d'un évier et d'une paillasse par tranche de capacité d'accueil de 30 personnes.</p>
<p>Locaux publics divers</p>	<p>Les refuges gardés disposent d'un sas d'entrée avec grille de type caillebotis et d'au moins un local spécifique destiné au stockage du matériel individuel et au séchage des vêtements et chaussures de montagne.</p>

<p>Hygiène alimentaire (aménagement et équipement des locaux)</p>	<p>La cuisine dispose :</p> <ul style="list-style-type: none"> – d'un système de ventilation efficace à tirage naturel ou mécanique ; – d'un revêtement de sol lisse, dur et lavable ; – de murs et de plafonds lavables ; – d'un plan de travail lisse, dur, lavable et de couleur claire ; – d'un réceptacle à déchets hermétique à commande non manuelle ; – d'au moins un lave-mains à commande non manuelle équipé d'un distributeur de savon et d'un système de sèche-mains à usage unique ; – de placards fermés pour l'entreposage de la vaisselle, qui ne doivent pas être à proximité immédiate du sol ; – d'équipements frigorifiques adaptés et de volume suffisant, munis de dispositifs de contrôle de la température. <p>Le stockage de denrées est effectué dans un local distinct de la cuisine et à l'abri des insectes, des rongeurs et de l'humidité.</p> <p>L'organisation et l'équipement des locaux dans lesquels circulent des denrées alimentaires doivent permettre une « marche en avant » dans l'espace des différentes opérations conduisant à l'élaboration des produits finis. Dans le cas où la conception des locaux ne le permettrait pas, des procédures de fonctionnement spécifiques doivent être définies par l'exploitant, approuvées par les services de contrôle et respectées.</p> <p>Seuls sont stockés dans la cuisine les produits courants et les réserves de la journée, les denrées sensibles étant en ambiance réfrigérée ;</p> <p>Le personnel dispose d'un coin repas.</p> <p>Les produits d'entretien sont stockés en dehors de la cuisine dans un placard verrouillé spécialement affecté à cet usage.</p>
<p>Hygiène alimentaire (fonctionnement)</p>	<p>Les locaux, ustensiles et vêtements de travail sont maintenus en parfait état de propreté selon un plan de nettoyage et de désinfection soumis à l'accord des services de contrôle et affiché.</p> <p>En cas d'accueil de groupes de mineurs non accompagnés de leurs parents, le gardien assure la bonne conservation pendant au moins 5 jours de plats-témoins, à des fins de contrôle éventuel.</p> <p>Le gardien met en place un dispositif d'enregistrement et de contrôle des produits alimentaires à réception, de suivi du fonctionnement des matériels de réfrigération et de conservations des produits.</p> <p>La décongélation de denrées alimentaires est réalisée par cuisson directe ou en chambre froide.</p> <p><i>(commentaire : les services chargés du contrôle mettent en avant la nécessité d'un approvisionnement bien suivi et d'un résultat conforme aux exigences, plutôt qu'un contrôle des processus intermédiaires, laissant cette responsabilité au gardien-exploitant)</i></p>
<p>Locaux du gardien</p>	<p>Ces locaux comportent :</p> <ul style="list-style-type: none"> – un ensemble sanitaire (douche, lavabo, W-C) réservé à l'usage du gardien et du personnel ; – une chambre de 7 m² minimum ; les refuges d'une capacité d'accueil supérieure ou égale à 50 places comportent au moins deux chambres réservées au personnel.

<p>Locaux sanitaires</p>	<p>Le nombre de W-C est au minimum de un pour 20 personnes hébergées, dont au moins un accessible de l'extérieur.</p> <p>Le nombre de lavabos est au minimum de un pour 10 personnes hébergées.</p> <p>Les refuges d'une capacité d'accueil supérieure ou égale à 20 personnes disposent au minimum d'une cabine isolée avec lavabo. Au-delà de cette capacité, ils disposent au minimum d'une cabine isolée avec lavabo par tranche de 20 personnes.</p> <p>Les refuges disposent de douches à l'usage des visiteurs si la ressource en eau le permet. Les refuges d'une capacité supérieure ou égale à 30 personnes disposent au minimum d'une douche à l'usage des visiteurs. Au-delà de cette capacité, ils disposent au minimum d'une douche par tranche de 20 personnes. Les douches ne doivent pas présenter de matériau bois apparent.</p> <p>Les locaux sanitaires doivent être ventilés de façon adéquate.</p> <p>Les sanitaires réservés à l'usage du gardien et du personnel ne sont pas comptés dans l'application de ces ratios.</p>
<p>Alimentation en eau de consommation</p>	<p>L'utilisation d'eau destinée à la consommation humaine est autorisée dans les conditions définies par les arrêtés pris en application de l'article 4 du décret 89-3 du 3 janvier 1989 sus-visé.</p> <p>Dans les sites où l'eau ne satisfait pas aux normes de conformité, ou au cours des périodes où elle n'est pas disponible, seule l'eau conditionnée est utilisée à des fins alimentaires. Une eau non conforme peut faire l'objet d'un traitement de potabilisation soumis à l'approbation du Conseil départemental d'hygiène. Un traitement UV par intervalle pourra notamment être autorisé sous condition d'un stockage d'eau limité et fermé.</p> <p>Le système de protection des captages pourra être adapté aux conditions locales.</p>
<p>Rejets</p>	<p>Une adaptation du système d'épuration au contexte du refuge peut être effectuée en application de l'arrêté interministériel du 6 mai 1996.</p>
<p>Lutte contre le tabagisme</p>	<p>Il est interdit de fumer à l'intérieur d'un refuge. Cette interdiction est affichée au vu du public.</p> <p><i>(dérogation au décret de 1992 prévoyant des espaces séparés pour fumeurs et non-fumeurs en raison du manque d'espace disponible)</i></p>
<p>Déchets</p>	<p>Le stockage provisoire des déchets est effectué dans des conteneurs munis de couvercles et placés dans un local hermétiquement fermé.</p> <p>Les déchets organiques fermentescibles peuvent être compostés ou enfouis avec traitement spécifique sur avis d'un hydrogéologue agréé.</p> <p>Les déchets non fermentescibles, les déchets contenant du métal, du verre ou des matières plastiques ne peuvent être ni incinérés ni enfouis. Ils sont évacués au moins une fois par saison vers un centre de traitement des déchets.</p> <p>Seuls les emballages en papier ou en carton et les déchets végétaux peuvent faire l'objet d'une incinération sur place.</p>

Mesure 5 : Une circulaire du ministère de l'équipement, des transports et du logement (DGUHC)

Cette mesure permet de concrétiser l'action B-III.

La responsabilité en incombe conjointement à la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, en lien avec le SEATM.

Avant-projet de rédaction : cf. action B-III ci-dessus.

Cette circulaire permet de clarifier les conditions d'application de la loi montagne concernant le conventionnement des opérations d'aménagement touristique et le régime des unités touristiques nouvelles.

Mesure 6 : La prise en compte des refuges dans la circulaire « motoneiges » du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement en préparation.

Cette mesure permet de concrétiser l'action B-IV.

La responsabilité en incombe au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (Direction de la nature et des paysages).

La rédaction de l'extrait du projet de circulaire présenté fin septembre 2000 en préfecture de la Savoie, qui s'appuie sur le rôle de service public assuré par les refuges, convient parfaitement :

« L'utilisation de motoneiges pour le ravitaillement des restaurants d'altitude ou des refuges par leurs exploitants est admise, dès lors que ceux-ci ne sont pas desservis par des remontées mécaniques et que leurs routes d'accès ne sont pas déneigées. En revanche, le convoyage des clients par motoneiges jusqu'aux restaurants d'altitude ou refuges relève de la catégorie des activités de loisirs, il est interdit par la loi et a été sanctionné à ce titre (...). »

Il conviendrait d'étendre la notion de ravitaillement en y intégrant l'apport de matériaux et de matériels destinés à l'entretien et à l'exploitation du refuge.

Il en résulte que tout « dérapage » dans l'application de ce principe, comme la divagation non justifiée de motoneiges entre l'accès routier et le refuge, voire au-delà du refuge, pourrait être considéré comme une activité de loisir illégale et sanctionnable.

Ces précisions pourraient être intégrées à un arrêté interministériel précisant la loi du 3 janvier 1991, comme le propose la mission BLAISE-POULENAT dans un rapport récent sur le sujet.

Mesure 7 : Une circulaire du ministère de l'éducation nationale

Cette mesure permet de traduire les principes formulés dans le cadre des actions C-II (sorties scolaires) et E-II (référentiel du métier de gardien de refuge) ci-dessus.

La responsabilité en incombe au ministère de l'éducation nationale (direction de l'enseignement scolaire).

- Sorties scolaires :

La circulaire n°99-136 du 21 septembre 1999 relative à l'organisation des sorties scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires publiques doit faire l'objet d'une modification ou d'un complément. A notre sens, dès lors qu'il y a consensus pour exclure la fréquentation des refuges de haute montagne nécessitant l'emploi de techniques d'alpinisme pour s'y rendre, il convient :

- de supprimer l'alpinisme dans le champ des activités visées au § II.2.2.2. de la dite circulaire (on ne voit pas, en effet, pourquoi on pourrait réaliser dans le cadre scolaire l'ascension du Mont Blanc du Tacul par la voie normale en partant le matin de Chamonix par le téléphérique de l'Aiguille du Midi mais on ne pourrait pas réaliser la même ascension en couchant au refuge des Cosmiques !) ;
- de préciser si la randonnée pédestre entre dans ce même champ des activités nécessitant un encadrement renforcé.

Le détail des dispositions proposées figure dans l'action C-II ci-dessus.

- Référentiel de compétences des gardiens de refuge :

Il s'agit d'une première proposition du ministère de l'éducation nationale, avec les professionnels concernés, mais aussi avec tous les "interacteurs" (pratiquants de la montagne, responsables des administrations, élus, spécialistes de la communication et du tourisme, etc.).

On peut identifier quatre fonctions générales dans les missions d'un gardien de refuge : La fonction d'accueil, la fonction d'administration et de gestion, la fonction d'animation et de pédagogie, la fonction de sécurité.

La fonction d'accueil peut être caractérisée par plusieurs sous-fonctions dont les critères et les niveaux d'appréciation de ces critères doivent être précisés :

- assurer un service d'accueil proprement dit : réservation, réception...
- assurer l'hébergement,
- assurer la restauration.

La fonction d'administration et de gestion :

- assurer la gestion administrative,
- assurer la gestion financière,
- assurer les approvisionnements,
- etc.

La fonction d'animation et de pédagogie :

- informer sur l'environnement physique,
- conseiller sur l'intérêt et l'accessibilité des différents sites et itinéraires,
- faire connaître la flore et la faune,
- renseigner sur les espaces protégés,
- présenter les aspects de la culture locale,
- etc.

La fonction de sécurité :

- assurer la sécurité alimentaire,
- assurer la sécurité des locaux,
- veiller à la sécurité des personnes,
- disposer de compétences pour intervenir en secours,
- etc.

Mesure 8 : Une circulaire du ministère de la jeunesse et des sports

Cette mesure permettrait de traduire l'action C-II en clarifiant les conditions d'application des divers textes successifs et relatifs aux centres de vacances et de loisirs avec ou sans hébergement, aux camps itinérants et à l'organisation des activités en montagne. La superposition de ces textes et les interférences avec le règlement de sécurité-incendie du 10 novembre 1994 rendent illisible le cadre réglementaire de l'utilisation des refuges par les groupes de mineurs encadrés et non accompagnés de leurs parents et sont la cause de débats et d'interpellations stériles, qui ne servent pas la cause des refuges et de la montagne en général.

La responsabilité de l'élaboration d'une telle circulaire s'appuyant sur ces différents textes relève du ministère de la jeunesse et des sports (Direction de la jeunesse et de la vie associative).

Le détail des dispositions spécifiques à l'utilisation des refuges par ces groupes est proposé dans l'action C-II ci-dessus.

Mesure 9 : Une instruction de la DATAR aux préfets coordonnateurs de massif

Cette mesure complète les actions D-I et D-II, dont le cadre financier et contractuel est acquis dans le cadre des conventions interrégionales de massif et contrats de plan Etat-Région 2000/2006 et conforme à nos préconisations.

Pour autant, il est utile d'envisager une instruction de la DATAR aux préfets coordonnateurs de massif, précisant les modalités d'intervention financière et insistant particulièrement sur :

- l'opportunité de constituer les groupes locaux de concertation (« conseils locaux des refuges et itinéraires »), qui n'auront pas besoin d'une personnalité juridique ni de la qualité de commission consultative placée auprès de l'État, en lien avec l'élaboration des « schémas locaux d'adaptation de l'offre » nécessitant une implication des collectivités locales aux côtés des propriétaires-gestionnaires de refuges, et avec la mise en place de suivis de la fréquentation ;
- l'articulation entre ces schémas et les projets de réhabilitation de refuges à financer ;
- la prise en compte de l'insertion des refuges dans le milieu naturel et le paysage ;
- le soutien à la formation continue des gardiens de refuges ;
- le suivi de l'offre en refuges, de la fréquentation et des évolutions de la demande.

Cette instruction viendra renforcer la lettre de la secrétaire d'Etat au tourisme aux préfets coordonnateurs de massif en date du 21 octobre 1999, décisive dans la prise en compte des besoins relatifs aux refuges dans les conventions interrégionales de massif et contrats de plan Etat-Région 2000/2006.

Mesure 10 : Des groupes de travail « refuges » au niveau national (AFIT) et de chaque grand massif pour améliorer la qualité des services rendus par les refuges

Un premier groupe de travail « refuges » pourrait être créé au niveau national et animé par le SEATM.

Il rassemblerait des représentants des différents acteurs concernés (propriétaires, gestionnaires, gardiens, élus, administrations, usagers) et aurait pour missions :

- de suivre la mise en place des mesures proposées dans le présent rapport et retenues par l'Etat ;
- de faciliter les échanges entre les acteurs, notamment dans le but d'améliorer les rapports contractuels ;
- de lancer et suivre la démarche qualité ;
- de copiloter le suivi national de l'offre et de la demande en matière de refuges et de fréquentation de la haute montagne.

Un groupe de travail de même composition pourrait être mise en place dans les principaux massifs concernés, animés par les commissaires de massif avec l'appui du SEATM, pour mettre en place et suivre la mise en œuvre des conventions interrégionales de massif en ce qui concerne les refuges et les zones naturelles de haute montagne.

Tableau récapitulatif des propositions, actions, mesures et moyens

Propositions	Actions	Mesures *	Principaux organismes à impliquer dans la mise en œuvre
A Mieux définir les refuges de montagne	<p>A-I Clarifier officiellement l'appellation refuge, les différentes catégories, les missions de service public</p> <p>A-II Dresser des listes officielles de refuges</p>	<p>1 Décret en Conseil d'Etat</p> <p>2 Arrêtés préfectoraux</p>	<p>Direction du tourisme</p> <p>Préfets de département après avis CDAT</p>
B Adapter et rendre cohérentes les réglementations techniques	<p>B-I Adapter la réglementation Incendie-panique</p> <p>B-II Spécifier les règles de santé et d'hygiène</p> <p>B-III Préciser l'application du code de l'urbanisme et de la loi montagne</p> <p>B-IV Confirmer l'usage professionnel des motoneiges</p>	<p>3 Modification de l'arrêté du 10-11-1994 du ministère de l'Intérieur</p> <p>4 Modifications d'arrêtés des ministères de l'emploi, de l'agriculture, et de l'environnement</p> <p>5 Circulaire MELT</p> <p>6 Arrêté interministériel</p>	<p>Ministère de l'intérieur (DDSC)</p> <p>Ministères de l'emploi (DGS), de l'agriculture (DGA), de l'environnement (DPPR)</p> <p>MELT (DGUIHC), SEATM</p> <p>MATE</p>
C Faciliter raisonnablement l'accès des groupes de mineurs encadrés aux refuges	<p>C-I Limiter aux refuges de haute montagne l'interdiction des sorties scolaires</p> <p>C-II Permettre l'accès des mineurs, dans les autres cas</p>	<p>3 Modification de l'arrêté du 10-11-1994 du ministère de l'intérieur</p> <p>7 Circulaire ministère éducation nationale</p> <p>3 Modification de l'arrêté du 10-11-1994 du ministère de l'Intérieur</p> <p>7 Circulaire ministère éducation nationale</p> <p>8 Circulaire ministère jeunesse et sports</p>	<p>Ministère de l'intérieur (DDSC)</p> <p>Ministère éducation nationale (DESCO)</p> <p>Ministère de l'intérieur (DDSC)</p> <p>Ministère éducation nationale (DESCO)</p> <p>Ministère jeunesse et sports (DJVA)</p>

Propositions (suite)	Actions	Mesures	Principaux organismes de mise en œuvre
D Intégrer les refuges dans une politique de développement durable de la montagne	D-I Renforcer une politique de développement local de la randonnée	9 Instruction DATAR pour application dans les Conventions Interrégionales de Massif	DATAR/SEATM
	D-II Moderniser les refuges	9 Instruction DATAR pour application dans les Conventions Interrégionales de Massif	DATAR/SEATM
E Améliorer les services rendus par les refuges	E-I Mieux cerner les attentes des usagers E-II Professionnaliser le métier de gardien E-III Favoriser l'adaptation des relations contractuelles E-IV Engager une démarche qualité	10 Groupes de travail national et massifs et études spécifiques 7 Circulaire ministère éducation nationale 10 Groupes de travail national et massifs et études spécifiques	SEATM/DATAR/ Commissaires de massif

** la numérotation des mesures reprend la classification de la page 42 ; il est à noter qu'une mesure peut correspondre à plusieurs actions.*

Annexes

Annexe 1 : liste des personnes rencontrées ou auditionnées

Annexe 2 : Pré-inventaire des refuges de montagne dans les massifs français